Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la Loi sur les Indiens : recueil de rapports de recherche en matière de politiques

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

102-01566/

Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la Loi sur les Indiens : recueil de rapports de recherche en matière de politiques

Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la Loi sur les Indiens : recueil de rapports de recherche en matière de politiques

Par

Judith F. Sayers et Kelly A. MacDonald
Jo-Anne Fiske, Melonie Newell et Evelyn George
Wendy Cornet

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles des auteures et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Novembre 2001

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre : Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la Loi sur les Indiens : recueil de rapports de recherche en matière de politiques
Sommaire : Pour une participation équitable des femmes des Premières nations à la gestion des affaires publiques / Judith F. Sayers, Kelly A. MacDonald.-- Les femmes des Premières nations et la gouvernance : étude sur les coutumes et les nouvelles pratiques chez les femmes de la Première nation de Lake Babine / Jo-Anne Fiske, Melonie Newell et Evelyn George.– La gouvernance des Premières nations, la Loi sur les Indiens et les droits à l'égalité des femmes / Wendy Cornet.

Publ. aussi en anglais sous le titre : First Nations women, governance and the Indian Act.

Comprend des références bibliographiques.
Publ. aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-86418-2 No de cat. SW21-85/2001F

1. Femmes autochtones – Droit – Canada.
2. Indiens d'Amérique – Droit – Canada.
3. Indiens d'Amérique – Canada – Politique et gouvernement.
4. Indiens d'Amérique – Canada – Nationalité indienne.
5. Femmes – Droits –Canada.
6. Discrimination à l'égard des femmes – Canada.
7. Canada. Loi sur les Indiens.

I. Sayers, Judith F.
II. Fiske, Jo-Anne
III. MacDonald, Kelly A.
IV. George, Evelyn.
V. Newell, Melonie.
VI. Cornet, Wendy.
VII. Canada. Condition féminine Canada.

E98.W8S39 2001 342.710878 C2001-980325-7

Gestion du projet : Beck Dysart, Nora Hammell, Julie Cool, Vesna Radulovic, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition : Cathy Hallessey, Condition féminine Canada
Révision et mise en page : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.
Traduction : Sayers : Joli Hébert Translations Inc.; Fiske : Pierre Chagnon; Cornet : Michèle Wilson
Lecture comparative : Sayers : Linguistica; Fiske : Normand Bélair; Cornet : Normand Bélair
Coordination de la traduction : Monique Lefebvre, Condition féminine Canada
Contrôle de la qualité de la traduction : Serge Thériault

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition féminine Canada
123, rue Slater, 10e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone : (613) 995-7835; Télécopieur : (613) 957-3359; ATME : (613) 996-1322
Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse http://www.swc-cfc.gc.ca/.

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale s'appuie sur une bonne recherche en matière de politiques. C'est pourquoi, en 1996, Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques. Ce dernier appuie la recherche indépendante en matière de politiques portant sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif est de promouvoir le débat public sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes afin de permettre à des personnes, à des groupes, à des décisionnaires et à des analystes de politiques de participer plus efficacement au processus d'élaboration des politiques.

La gouvernance des Premières nations est l'un des enjeux figurant dans le programme de politiques gouvernementales. *Les collectivités d'abord : La gouvernance des Premières nations* est une initiative du gouvernement fédéral, lancée dans le but d'amender la *Loi sur les Indiens*. Les consultations publiques, qui sont un élément important de l'initiative, auront lieu tout au long du processus législatif. On s'attend à ce que ce processus s'étale sur deux ou trois ans.

Le Fonds de recherche en matière de politiques reconnaît la nécessité de mettre en valeur le point de vue des femmes et des hommes dans le débat public portant sur les enjeux liés à la gouvernance des Premières nations. Un appel de propositions de recherche en matière de politiques ayant pour thème « Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la *Loi sur les Indiens* » a été lancé en avril 2001. Les études suivantes ont été financées par le Fonds et figurent toutes trois dans le présent recueil de rapports de recherche en matière de politiques :

- **Pour une participation équitable des femmes des Premières nations à la gestion des affaires publiques**, par Judith F. Sayers et Kelly A. MacDonald;

- **Les femmes des Premières nations et la gouvernance : Étude sur les coutumes et les nouvelles pratiques chez les femmes de la Première nation de Lake Babine**, par Jo-Anne Fiske, Melonie Newell et Evelyn George;

- **La gouvernance des Premières nations, la *Loi sur les Indiens* et les droits à l'égalité des femmes**, par Wendy Cornet.

Le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada souhaite que ce recueil de rapports de recherche appuie les femmes des Premières nations et aide les individus et organisations à participer plus efficacement au processus d'élaboration des politiques. Condition féminine Canada croit qu'une recherche sérieuse en matière de politiques mène à l'élaboration de politiques saines. Nous remercions les auteures ainsi que les évaluatrices et évaluateurs d'avoir contribué à l'atteinte de cet objectif.

TABLE DES MATIÈRES

Pour une participation équitable des femmes des Premières nations à la gestion des affaires publiques
Judith F. Sayers et Kelly A. MacDonald 1

Les femmes des Premières nations et la gouvernance : Étude sur les coutumes et les nouvelles pratiques chez les femmes de la Première nation de Lake Babine
Jo-Anne Fiske, Melonie Newell et Evelyn George 64

La gouvernance des Premières nations, la *Loi sur les Indiens* et les droits à l'égalité des femmes
Wendy Cornet 134

Pour une participation équitable des femmes des Premières nations à la gestion des affaires publiques

Judith Sayers et Kelly A. MacDonald

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le présent document montre que les gouvernements des Premières nations doivent, encore une fois, redonner aux femmes la place d'honneur qui leur revient dans la gestion des affaires publiques et le respect auxquels elles ont droit. Les auteures retracent l'histoire de la subordination des femmes des Premières nations depuis l'époque coloniale jusqu'à aujourd'hui et constatent que les femmes ne participent toujours pas au processus d'autonomie gouvernementale. À preuve : les négociations entourant les traités et les ententes d'autonomie gouvernementale, dont elles sont pratiquement absentes, sauf pour les groupes consultatifs de femmes qui participent aux discussions sur les enjeux propres aux femmes. Ce rapport tombe à point nommé, puisque l'on envisage de modifier la *Loi sur les Indiens* et que de nombreuses collectivités du Canada ont entamé des négociations sur l'autonomie gouvernementale ou les traités. Les auteures examinent les différents modèles de gouvernement et proposent des lignes directrices en matière de gouvernance dans différents secteurs. Elles expliquent aussi très clairement ce qu'on doit incorporer dans la *Loi sur les Indiens* et les ententes ainsi que dans les constitutions et les chartes des Premières nations afin de faire en sorte que les femmes aient une participation entière et active à la saine gestion des affaires publiques.

TABLE DES MATIÈRES

LES AUTEURES 4

SOMMAIRE 5

1. MÉTHODOLOGIE 8

2. L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET LE RÔLE DES FEMMES 10
   - Les rôles traditionnels des femmes des Premières nations 10
   - Les conséquences de la colonisation pour les femmes des Premières nations 12
   - Le leadership au masculin 13
   - Les femmes des Premières nations aujourd'hui et l'égalité entre les sexes 16
   - Les femmes des Premières nations aujourd'hui et l'autonomie gouvernementale 17

3. L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET LES TRAITÉS AU CANADA 21

4. SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE 24

5. LES CARACTÉRISTIQUES D'UN BON GOUVERNEMENT : LE POINT DE VUE DES FEMMES DES PREMIÈRES NATIONS 26
   - Des collectivités en santé, une condition préalable à l'autonomie gouvernementale : le point de vue d'une chef 28
   - Formules d'autonomie gouvernementale 31
   - Cadre ou constitution d'un gouvernement des Premières nations 35

6. CONCLUSION 49
   - Recommandations 50

BIBLIOGRAPHIE 53

NOTES 62

LES AUTEURES

Les auteures, deux avocates membres des Premières nations, ont étudié en profondeur les questions relatives aux traités conclus avec les Autochtones de la Colombie-Britannique.

Judith Sayers, Ph.D. (Nuu-Chah-Nulth) est la chef élue de la Première nation des Hupacasath (île de Vancouver) et la négociatrice en chef dans les négociations sur le traité entre les Hupacasath et le Canada. M^{me} Sayers a travaillé aux échelons international, national et communautaire. Elle est chef depuis plus de six ans et elle a de l'expérience en administration de collectivités assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Les opinions qu'elle exprime ici sont les siennes et elles n'engagent aucunement la Première nation des Hupacasath.

Kelly A. MacDonald (Tsimshian/Haïda/Écossaise) travaillait, jusqu'à tout récemment, pour le Sommet des Premières nations, le groupe de coordination des Premières nations qui a facilité la négociation des traités en Colombie-Britannique. En 2000, elle a obtenu sa maîtrise en droit. Son mémoire portait sur l'autonomie gouvernementale et sur les services à l'enfance et à la famille au sein des Premières nations.

Les deux auteures défendent ardemment la reconnaissance du droit inhérent des Premières nations à se gouverner — un droit inhérent qui, dans sa forme contemporaine, devrait viser l'élimination du sexisme et la promotion de l'égalité entre les sexes. Les auteures assument le poids de leurs responsabilités maternelles pour leurs enfants et les enfants des générations futures.

SOMMAIRE

Les auteures ont fait une analyse thématique détaillée des documents sur le rôle des femmes des Premières nations dans l'autonomie gouvernementale. Les thèmes étudiés sont les suivants : les rôles traditionnels des femmes des Premières nations, l'incidence de la colonisation sur les femmes des Premières nations, le leadership au masculin, les femmes des Premières nations aujourd'hui et l'égalité entre les sexes et, enfin, les femmes des Premières nations aujourd'hui et l'autonomie gouvernementale. Selon les documents étudiés, il appert que non seulement les rôles traditionnels des femmes des Premières nations ont été profondément érodés par la colonisation et les mesures de l'État, mais aussi que bien des hommes (et des femmes) des Premières nations ont intériorisé les attitudes dénigrantes de l'homme blanc à l'endroit des femmes des Premières nations. Ce qui a entraîné le dénigrement des rôles féminins et l'exclusion des femmes des instances décisionnelles.

Après avoir étudié, selon un point de vue tenant compte de l'égalité entre les sexes en contexte autochtone, des instruments juridiques internationaux, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et des traités contemporains « intérieurs », les auteures ont constaté l'absence de dispositions expresses sur le droits des femmes des Premières nations à l'égalité dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale et dans les traités contemporains.

Le chapitre sur les caractéristiques d'un bon gouvernement selon les femmes des Premières nations est la partie cruciale du mémoire. En s'appuyant sur leur expertise et leur expérience en matière de gouvernance des Premières nations et de négociation de traités, les auteures présentent quelques options législatives, des ébauches de politiques, des recommandations et une analyse globale sur la saine gestion des affaires publiques, à partir de leurs points de vue de femmes autochtones. Ces options et ces recommandations visent à aider les gouvernements des Premières nations et de l'État à prendre en considération les questions d'égalité entre les sexes et de transparence soulevées par les femmes des Premières nations. Car, estiment les auteures, c'est en renforçant les droits des personnes les plus marginalisées dans la collectivité qu'on consolidera les droits de cette dernière.

En conclusion, les auteures présentent quelques réflexions et commentaires. Elles soutiennent, notamment, qu'il est primordial d'étudier soigneusement la question du droit à l'égalité pour les femmes des Premières nations et que les gouvernements des Premières nations et de l'État doivent faire tout leur possible pour assurer la participation entière et égale des femmes des Premières nations aux gouvernements autochtones et aux tables de négociation.

Recommandations

Nous adressons les recommandations suivantes aux Premières nations, aux décisionnaires de l'État, aux législatrices et législateurs et aux négociatrices et négociateurs.

- Avant toute chose, que le gouvernement fédéral tienne la promesse, formulée dans *Rassembler nos forces*, de financer les groupes de femmes des Premières nations

(renforcement des capacités), aux échelons local et national, dans le but d'accroître leur participation aux démarches concernant l'autonomie gouvernementale.

- Qu'on assure la participation entière et égale des femmes des Premières nations au dossier de l'autonomie gouvernementale et aux négociations de traités. En Colombie-Britannique, la Commission des traités de cette province pourrait exiger que cette condition soit respectée avant d'entreprendre des négociations. Le gouvernement fédéral pourrait lui aussi exiger, avant d'engager des pourparlers en matière d'autonomie gouvernementale, que des femmes siègent aux comités de négociation.

- Qu'on assure la participation entière et égale des femmes des Premières nations à la gestion des affaires publiques (que celle-ci relève de *Loi sur les Indiens* ou découle de l'autonomie gouvernementale). On pourrait atteindre cet objectif en modifiant la *Loi sur les Indiens* ou en exigeant que les Premières nations prévoient des dispositions à cet effet dans leurs chartes ou constitutions. On pourrait aussi exiger que les ententes ou les traités en matière d'autonomie gouvernementale comprennent des dispositions à cet effet. Cette responsabilité devrait incomber à la fois aux Premières nations, au gouvernement fédéral et aux provinces en vertu de politiques ou de lois.

- Que Condition féminine Canada, les ministères provinciaux responsables de la condition féminine et les conseils consultatifs appuient (financièrement et autrement) les buts et les aspirations des femmes des Premières nations, y compris leur participation entière et égale aux négociations et aux structures gouvernementales. Dans la mesure du possible, on devrait accorder des subventions de base aux groupes de femmes des Premières nations.

- Que les accords, traités, chartes et constitutions des Premières nations comportent des dispositions en matière d'égalité des sexes.

- Qu'il soit élaboré par les Premières nations et à leur intention des énoncés de vision stratégique tenant compte des réalités contemporaines des femmes des Premières nations et contribuant à alimenter le discours émergent en matière d'autonomie gouvernementale.

- Que *toutes* les participantes et *tous* les participants aux négociations sur les traités et l'autonomie gouvernementale (représentant le gouvernement fédéral, les provinces et les Premières nations) adoptent une optique tenant compte des différences entre les sexes.

- Qu'on s'assure que *toutes* les personnes qui participent à des négociations, élaborent des politiques et légifèrent pour le compte du gouvernement fédéral adhèrent à la politique sur l'analyse comparative de l'égalité des sexes du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien (MAINC).

- Que la politique sur l'analyse comparative de l'égalité des sexes serve de modèle aux négociatrices et aux négociateurs des provinces et des Premières nations dans l'élaboration de leurs outils respectifs à cet égard.

- Que des mécanismes de règlement des conflits soient incorporés dans les structures de gouvernement des Premières nations et soient prescrits en termes généraux par la *Loi sur les Indiens*.

- Que des lois en matière de conflits d'intérêts soient adoptées par les Premières nations et à leur intention, que ce soit aux termes de la *Loi sur les Indiens* ou des ententes ou traités sur l'autonomie gouvernementale.

- Que des règles de justice naturelle soient prescrites en termes généraux par la *Loi sur les Indiens*.

- Que les structures gouvernementales des Premières nations soient dotées d'un cadre de responsabilisation consacrant les principes de la transparence, de la divulgation, de la réparation des torts et de l'égalité entre les sexes, que ce soit aux termes de la *Loi sur les Indiens* ou des ententes et traités d'autonomie gouvernementale.

- Que les droits des membres soient définis clairement, y compris en ce qui a trait au droit de vote et à l'accès à l'information sur les biens administrés en leur nom.

- Qu'on envisage l'adoption d'un mécanisme de destitution des chefs allant au-delà des dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

- Qu'on tienne compte, au moment de la révision de la *Loi sur les Indiens*, des questions relatives à l'évaluation des habitations dans les réserves, à la répartition et à la possession des biens ainsi qu'au maintien et à l'exécution des ordres de non-communication.

- Que les gouvernements des Premières nations, les groupes de femmes et les autres organismes représentant les Premières nations entreprennent des consultations exhaustives sur le projet de loi en matière d'autonomie gouvernementale et sa rédaction. Cette démarche de consultation doit être entreprise conjointement par les Premières nations et le gouvernement fédéral.

- Qu'on prolonge le délai fixé pour l'élaboration d'un projet de loi sur la gouvernance afin d'assurer la participation et la consultation fructueuses des Premières nations.

- Qu'on étudie la possibilité de mettre sur pied des tribunaux nationaux ou régionaux des droits de la personne.

- Qu'on examine les questions relatives à la nomination d'une protectrice ou d'un protecteur des membres des Premières nations.

1. MÉTHODOLOGIE

Les auteures ont mené des recherches documentaires exhaustives sur le thème de l'autonomie gouvernementale au sens large et, de manière plus précise, sur le rôle des femmes des Premières nations à cet égard[1]. Nous avons recensé et analysé des ouvrages et des documents issus de diverses disciplines, dont le droit, l'étude de la condition féminine et les sciences politiques, ainsi que des rapports gouvernementaux, dans l'optique des Premières nations à l'égard des différences entre les sexes. Nous en avons ensuite effectué une synthèse dans le but d'établir un cadre d'analyse qui permettra de passer en revue les orientations possibles et les choix en matière de saine gestion des affaires publiques (c'est-à-dire un modèle fondé sur l'égalité entre les sexes) proposés par les auteures et auteurs. Cette approche fournira aux lectrices et aux lecteurs un moyen d'évaluer les choix stratégiques dans l'optique des Premières nations sur l'égalité entre les sexes.

Nous avons également recensé des textes sur les principes de la saine gestion des affaires publiques et sur le droit administratif; nous les avons analysés en fonction de leur pertinence pour les gouvernements des Premières nations, qui cherchent à élaborer des principes directeurs en matière d'égalité entre les sexes et des programmes visant à améliorer le sort des segments les plus marginalisés (c'est-à-dire les femmes, les enfants, les jeunes et les aînées et les aînés). En outre, nous passé en revue les ententes et les traités négociés récemment au Canada en matière d'autonomie gouvernementale et nous les avons analysés d'une façon critique, toujours selon le point de vue des Premières nations sur l'égalité entre les sexes.

Nous avons cerné des secteurs d'activité en nous fondant sur ces recherches et sur notre expérience en matière de négociation de traités. De nombreuses options ont été proposées et débattues, dans le but ultime d'élaborer un modèle de gouvernance qui serait sensible aux traditions des Premières nations et refléterait les valeurs traditionnelles de respect à l'égard des personnes et, au premier chef, à l'égard des femmes des Premières nations.

Nous considérons qu'une analyse tenant compte de l'optique des Premières nations sur l'égalité entre les sexes doit partir d'abord et avant tout de la perspective propre aux femmes des Premières nations. L'une d'entre nous (MacDonald) se considère comme féministe et souscrit au propos de Herbert (1994 : 8), une intellectuelle des Premières nations engagée dans le mouvement féministe :

> [*Traduction*] [...] parce que [je] constate que notre capacité à combattre l'oppression, la domination et, tout particulièrement, le racisme, est en grande partie minée par l'oppression et la domination découlant de la faveur accordée par les collectivités des Premières nations elles-mêmes au sexisme et à l'oppression à caractère sexiste.

Le féminisme tel qu'il s'inscrit dans la perspective des Premières nations se distingue de l'idéologie féministe dominante en ce qu'il englobe non seulement une analyse du régime patriarcal, mais aussi une analyse des répercussions de la colonisation et de l'oppression

politique. Cette perspective est exposée dans un document de portée internationale (Vinding 1998 : 14) qui exprime le point de vue de nombreuses femmes indigènes dans le monde entier.

> [*Traduction*] [...] les femmes indigènes éprouvent un profond sentiment d'appartenance à leur famille et à leur collectivité : « Il nous est impossible de parler des femmes indigènes sans évoquer la collectivité dans son ensemble, les hommes, les enfants et les aînés, à savoir tous ceux et celles qui la composent [...] »

C'est en nous inspirant de cet esprit communautaire et en partant d'une optique sur l'égalité des sexes propre aux Premières nations que nous avons entrepris cette démarche et la rédaction du présent rapport.

2. L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET LE RÔLE DES FEMMES

> Les femmes autochtones sont relativement peu nombreuses en termes absolus, mais elles n'en constituent pas moins un segment dynamique extrêmement diversifié de la population canadienne, caractérisé par des antécédents communs de marginalisation et d'oppression : l'État canadien, la société canadienne en général et les dirigeants autochtones de sexe masculin ont souvent accordé bien peu d'attention aux besoins et aux préoccupations propres aux femmes autochtones. (Dion Stout et Kipling 1998 : v)

La documentation portant sur l'autonomie gouvernementale est volumineuse; nous en avons recensé une grande partie pour les besoins de cette étude. Malheureusement, dans la plupart des cas, ces textes sont dépourvus de toute analyse qui tiendrait compte des rapports entre les sexes[2]. L'approche qui les sous-tend englobe les femmes et les hommes sans distinction; il est impossible, dans ces conditions, de tenir compte des préoccupations particulières des femmes des Premières nations. Le même constat s'applique dans le cas de documents récents publiés dans la foulée des préoccupations qui ont été soulevées concernant l'égalité des sexes au sein des Premières nations[3]. Nous estimons qu'il s'agit là d'une omission flagrante et nous espérons que le présent document contribuera à combler certaines lacunes.

Une synthèse concise des textes portant sur les femmes des Premières nations et sur l'autonomie gouvernementale est présentée ci-dessous. L'analyse ne prétend pas être exhaustive; elle tente toutefois d'établir un cadre qui permettra de scruter les modèles de gouvernance présentés plus loin dans le rapport. Nous avons aussi cherché à exposer les préoccupations des femmes des Premières nations en cette matière et à en souligner la pertinence. Avant que tout débat sur les orientations et que tout progrès en matière d'autonomie gouvernementale puissent avoir lieu, il est fondamental de comprendre la réalité contemporaine des femmes des Premières nations en tant que population doublement opprimée en raison de la race et du sexe[4].

Nous avons classé les documents par thèmes; ainsi, notre analyse commence par une discussion des rôles traditionnels des femmes des Premières nations, pour aboutir à un examen des rôles qu'elles jouent aujourd'hui en matière d'autonomie gouvernementale, et de gouvernance dans le cadre de la *Loi sur les Indiens*[5].

Les rôles traditionnels des femmes des Premières nations

> [*Traduction*] La force que les peuples autochtones puisent dans leur savoir traditionnel et leur culture repose sur de nombreux siècles de tradition orale et d'enseignements qui mettaient l'accent sur l'égalité entre les femmes et les hommes et sur la complémentarité des rôles dans la perpétuation de la vie. (Manitoba 1991 : 476)

Les documents consultés offrent des opinions divergentes en ce qui a trait aux rôles des femmes des Premières nations dans les sociétés traditionnelles. Certaines auteures et certains

auteurs (Kirkland 1987-1988 : 409) peignent un portrait très idéalisé, avançant que les femmes étaient très respectées dans la culture autochtone traditionnelle et qu'elles occupaient des fonctions importantes dans la conduite des affaires civiles et religieuses; d'autres font remarquer (Absolon *et al.* 1996b) que la vie n'était peut-être pas aussi idyllique. Tous s'accordent cependant pour dire que les rôles traditionnels étaient plus égalitaires autrefois, en raison des rapports différents qui existaient entre les femmes et les hommes avant la colonisation. Les auteures et les auteurs sont unanimes sur un point, à savoir que la colonisation a contribué à dévaloriser les rôles des femmes des Premières nations au sein de la société contemporaine : [*traduction*]« l'avilissement des femmes autochtones sur le plan culturel et social a eu des conséquences dévastatrices » (Manitoba 1991 : 481)[6]. En outre, comme le fait observer Absolon (1996b), entre autres, l'érosion des rôles traditionnels des femmes des Premières nations s'est accompagnée de la dépréciation de ces dernières au sein de la collectivité et de la société[7]. Non seulement les femmes des Premières nations sont-elles dévalorisées par les hommes de race blanche, mais on peut aussi avancer que les hommes (et les femmes) des Premières nations ont eux-mêmes intériorisé cette attitude (Absolon *et al.* 1996).

Pour être en mesure d'analyser d'une façon critique le discours qui s'élabore sur l'autonomie gouvernementale, il importe de saisir toute la portée des transformations qui ont marqué les rôles traditionnels des femmes des Premières nations et de la dégradation qu'elles ont subie par suite de l'institutionnalisation du régime patriarcal européen. Un grand nombre de Premières nations revendiquent l'autonomie gouvernementale en se fondant sur leurs valeurs et leurs pratiques traditionnelles. Même s'il faut tenir compte des conséquences, pour les femmes, de la dévastation culturelle provoquée par la colonisation, il est tout aussi important de reconnaître, comme l'ont fait certaines auteures et certains auteurs, qu'un retour aux valeurs « traditionnelles » ne se traduira pas nécessairement par l'établissement d'une utopie égalitaire. De fait, comme nous en a avertis LaRocque (1997 : 90), « les termes "tradition", "culture" et "histoire" sont des termes polysémiques à forte charge politique qui permettent de maintenir l'oppression et le bâillonnement des femmes ». Herbert (1994 : 32) préconise la modernisation des attitudes à l'égard de la tradition et de l'égalité.

> [*Traduction*] La tradition n'est pas un objet immuable; les comportements qui étaient jugés traditionnels il y a 50 ou 100 ans se sont adaptés au contexte socio-politique dans lequel nous vivons aujourd'hui. Vu l'occasion qui nous est donnée d'envisager la tradition dans une perspective décolonisée et d'agir en fonction de celle-ci, les femmes des Premières nations pourraient être en mesure d'établir une définition élargie et non oppressive de cette notion.

Quel que soit le cadre adopté par les Premières nations en matière de gouvernance, que ce soit en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou d'une constitution propre aux Premières nations, il importe de veiller à la prise de dispositions visant à faire en sorte que les femmes puissent jouer un rôle dans les affaires publiques. L'autonomie gouvernementale est la condition préalable pour assurer l'égalité, la dignité humaine, l'absence de discrimination et la pleine jouissance de tous les droits de la personne. Pour être en mesure d'observer les principes de la saine gestion des affaires publiques et d'atteindre tous ces objectifs, particulièrement ceux

qui ont trait à l'égalité et à la dignité humaine, les gouvernements des Premières nations devront accorder une place déterminante aux femmes au sein de leurs structures politiques.

Les structures politiques des Premières nations doivent refléter la culture et les valeurs de celles-ci. Le rôle des femmes était autrefois valorisé par la tradition. Les femmes étaient des conseillères auprès des hommes; elles portaient des titres et assignaient des noms aux personnes en fonction de leurs possibilités. Certaines sociétés étaient matrilinéaires; les liens généalogiques, les noms, les danses et les chants, entre autres, étaient transmis suivant la filiation maternelle. Elles transmettaient le savoir. Elles donnaient la vie. Elles choisissaient les chefs de la collectivité. Leur rôle ne connaissait pas de limites et variait selon la collectivité.

Il est important de réfléchir à ces affirmations, quels que soient le discours et les orientations qui s'élaborent autour des questions d'autonomie gouvernementale et de gouvernance.

Les conséquences de la colonisation pour les femmes des Premières nations

> [*Traduction*] Il ne fait aucun doute que cette loi [la *Loi sur les Indiens*] a frappé au coeur de tout ce qui était sacré au sein des sociétés de la côte ouest. Elle a par le fait même mis en cause la survie même de ces nations [...] (Yabsley et Mathias 1991 : 34)

Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, la colonisation a eu des répercussions énormes sur les rôles traditionnels des femmes. En outre, le fait d'avoir refusé à nombre de femmes des Premières nations et à leurs descendants le droit de faire valoir leur appartenance à leurs collectivités respectives et de bénéficier du « statut d'Indienne » est un élément tout aussi important dans le débat sur la colonisation. La privation des droits dont ont fait l'objet les femmes des Premières nations par le passé est un sujet qui a été abondamment traité par de nombreuses auteures et de nombreux auteurs[8]; elle découle du régime d'appartenance régressif établi par la *Loi sur les Indiens*. Jusqu'en 1985, une femme des Premières nations qui épousait un homme non issu d'une Première nation perdait son droit d'appartenance et son identité (son « statut ») d'« Indienne »; toutefois, si un homme des Premières nations épousait une femme non issue d'une Première nation, sa conjointe acquérait le droit d'appartenance et le statut afférent. Les effets de ces dispositions discriminatoires ont été amoindris en partie par les modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* (projet de loi C-31); cependant, comme l'ont fait remarquer de nombreuses auteures et de nombreux auteurs, la discrimination exercée à l'endroit des enfants des femmes réintégrées perdure.

La perte du droit d'appartenance et du statut a eu et continue d'avoir des répercussions manifestes sur le rôle accordé aux femmes au sein des gouvernements des Premières nations. Parmi les femmes qui ont été réintégrées, nombreuses sont celles qui vivaient loin de leur collectivité et qui étaient privées de leurs droits depuis plusieurs années. Celles qui désirent retourner vivre dans leur collectivité sont souvent refoulées à cause du manque criant de logement; elles continuent de faire l'objet de discrimination du fait qu'elles sont des Indiennes inscrites en vertu du projet de loi C-31[9]. Cette situation a eu pour conséquence

de restreindre la possibilité pour ces personnes d'exercer un rôle au sein des structures politiques en place ou dans les débats sur l'autonomie gouvernementale.

En résumé, les conséquences de la colonisation sont nombreuses; comme l'a déclaré l'ancien chef Joe Mathias, la *Loi sur les Indiens* ne représente rien de moins qu'une conspiration. Les membres des Premières nations, les femmes en particulier, ont été dépossédés de leur culture (interdiction du potlatch et d'autres cérémonies importantes), de leurs terres (il est illégal pour les femmes de revendiquer des territoires), de leur droit d'appartenance (mariage avec un non-Autochtone), de leurs enfants (pensionnats) et de leurs rôles traditionnels en tant que femmes.

Le leadership au masculin

> [*Traduction*] Les femmes des Premières nations ont trop longtemps été exclues des cercles du pouvoir. L'exclusion s'est faite en faveur des hommes et a perpétué la désintégration des rapports harmonieux qui régnaient entre les hommes et les femmes au sein des sociétés autochtones. Cette façon de se comporter est injustifiable. Même si le colonialisme est à la source de l'irrespect que nous avons appris à manifester envers les femmes, nous ne pouvons lui attribuer les gestes conscients que nous posons aujourd'hui. La génération actuelle des hommes des Premières nations doit assumer une part de responsabilité dans les activités auxquelles elle participe. (Borrows 1994 : 46)

Il importe de souligner que les structures du pouvoir, au sein des Premières nations, sont actuellement à majorité masculine; comme le révèlent les études à ce sujet, le taux de participation des femmes à ces organes de décision est remarquablement faible. Bien que l'on compte quelques femmes y occupant des fonctions (dont l'une des auteures du présent rapport), leur nombre est loin d'être représentatif. Au moment de rédiger son rapport, Anderson (2000 : 218) faisait le constat suivant : des 633 chefs au Canada, seulement 87 étaient des femmes. Selon elle, cet état de choses est attribuable à l'imposition du système politique euro-canadien, qui ne valorise que l'opinion des hommes en leur accordant le pouvoir exclusif de gouverner les Premières nations. Un constat se dégage clairement des analyses comparatives entre les sexes : les organes de décision des Premières nations « ont [fini] par [être associés] au fil des années avec la protection des privilèges des hommes et la domination des femmes » (Dion Stout et Kipling 1998 : 21). Voilà donc l'une des conséquences de l'intériorisation du régime patriarcal et de la dévalorisation des femmes des Premières nations. La *Loi sur les Indiens* a contribué à l'exclusion des femmes des organes de décision, non seulement à cause de ses critères d'appartenance répressifs, mais aussi en raison de l'emprunt des pratiques de gouvernance européennes. Il incombe aux hommes (et aux femmes) des Premières nations de se débarrasser de leurs attitudes coloniales à l'égard des femmes et d'accorder à ces dernières une place aux tables de négociations et dans les structures politiques, pour qu'elles puissent participer à la sphère politique. Le professeur John Burrows (1994) a résumé de manière succincte l'absence de représentation des femmes comme conséquence de la colonisation, tout en insistant sur le fait que les hommes des Premières nations doivent assumer une part de responsabilité

relativement à la perpétuation de cette exclusion. Il est important de rappeler également le rôle complice joué par l'État et l'indifférence de celui-ci à l'égard des préoccupations des femmes des Premières nations (AFAC 1992b : 14).

La faible représentation des femmes dans les organes de décision laisse croire que les préoccupations soulevées par les femmes des Premières nations (structures de gouvernance responsables, égalité entre les sexes et questions sociales) n'ont pas été intégrées dans le discours sur la gestion politique et l'autonomie gouvernementale. Herbert (1994 : 27) résume ces questions et met en lumière la principale conséquence de l'exclusion des femmes du débat — à savoir le sexisme.

> [*Traduction*] Il apparaît clairement que les dirigeants de sexe masculin au sein des organismes des Premières nations ne considèrent pas les droits fondamentaux des femmes comme tributaires des droits de la personne. Le discours sur l'autonomie gouvernementale est dominé par les hommes et il occulte la mesure dans laquelle nous (individus, familles, collectivités ou mouvements nationalistes) avons intégré les modèles du régime patriarcal. Cette situation fait abstraction des différences entre les sexes et perpétue l'oppression des femmes. Cette oppression régit la vie des femmes des Premières nations sous deux aspects : leurs droits fondamentaux ne sont pas reconnus en tant que droits collectifs et elles sont victimes de violence. Les droits des femmes sont définis en fonction d'un mode de référence sexiste, c'est-à-dire en tant que droits individuels qui ne cadrent pas avec l'idéologie des droits collectifs traditionnels.

La chercheuse Joyce Green, membre des Premières nations, a elle aussi mis en lumière les préoccupations soulevées par les femmes des Premières nations à propos de l'exclusion dont elles font l'objet dans le discours sur l'autonomie gouvernementale (Green 1993). Elle souligne en particulier le problème de la violence au sein des collectivités. Le fait d'occulter les réalités vécues par les femmes dans les débats sur l'autonomie gouvernementale a pour conséquence de nier l'existence de ces problèmes sociaux et la nécessité d'y trouver des solutions.

> [*Traduction*] La violence faite aux femmes et aux enfants préoccupe au plus haut point un grand nombre de femmes autochtones; elles considèrent que ce dossier est une priorité. Nombreuses sont celles qui craignent que les dirigeants de sexe masculin ne prennent des décisions en matière de renouvellement de la constitution et de structures politiques sans tenir compte des préoccupations exprimées par les femmes ni des réalités qu'elles vivent. (Green 1993 : 212)

Dans ce contexte, on peut se demander dans quelle mesure les structures politiques existantes ou à venir pourront être efficaces ou considérées comme légitimes si les questions touchant les femmes des Premières nations, à savoir des questions qui touchent directement au bien-être et à la sécurité des collectivités, ne figurent pas à l'ordre du jour. Le problème de

la violence au sein des collectivités des Premières nations, qui a été décrit par certaines chercheuses et certains chercheurs comme une véritable épidémie (Manitoba 1991; Hamilton et Longstaffe 1987; LaRocque 1995), a un lien direct et causal avec l'autonomie gouvernementale. Notre expérience professionnelle et notre participation à la négociation de traités en Colombie-Britannique (ainsi qu'à la présente synthèse) nous obligent à reconnaître qu'il s'agit là d'une omission flagrante dans le discours sur l'autonomie gouvernementale. Les femmes des Premières nations dans cette province ont également établi ce lien, comme en témoigne la couverture de presse concernant l'*Aboriginal Women and Treaties Project* (Absolon *et al.* 1996b). Cette étude renferme deux recommandations principales : accorder un pouvoir égal aux femmes dans les négociations de traités et adopter des mesures visant à endiguer la violence familiale. On y avance que, pour résoudre le problème de la violence familiale, il est de toute nécessité que les femmes prennent part aux négociations (Fournier 1997 : A6). Or le discours demeure axé sur la question du territoire et des ressources. Le fait d'insister sur ces questions, au détriment des questions et des préoccupations de nature sociale pressantes, équivaut ni plus ni moins à enjoindre les femmes et les enfants de se diriger vers l'arrière de l'autobus. Les juges Hamilton et Sinclair, de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones (Manitoba 1991 : 485), ont souligné le problème en ces termes :

> [*Traduction*] Le refus des chefs et des conseils de bande de tenir compte du sort des femmes et des enfants qui souffrent de la violence aux mains des maris et des pères est tout à fait alarmant. Cette situation nous préoccupe au point où nous sommes prêts à affirmer qu'il est inexcusable que les chefs autochtones n'aient pris aucune mesure pour remédier au problème de la violence familiale. Nous estimons qu'il leur incombe de reconnaître l'ampleur du problème qui touche leurs collectivités. Ils doivent aussi reconnaître que leur silence et leur inaction contribuent effectivement à perpétuer le problème.

Le fait de reléguer les questions touchant les femmes et les enfants à l'arrière-plan place les citoyennes et les citoyens des Premières nations dans une situation précaire. Il est donc important de veiller à ce qu'une relation de cause à effet soit établie entre les débats sur l'autonomie gouvernementale et les réalités vécues au quotidien par les femmes, comme l'affirme Nightingale (1995 : 33) :

> [*Traduction*] Les thèmes de la violence et de l'autonomie gouvernementale tendent à faire l'objet de débats séparés n'ayant aucun rapport entre eux. Les femmes autochtones n'appuient pas cette position; elles estiment au contraire que le sujet de la violence est pertinent dans le cadre des négociations actuelles sur l'autonomie gouvernementale, car une telle autonomie doit mettre fin à la vulnérabilité des femmes autochtones à l'égard de la violence dans les collectivités.

> [*Traduction*] Le mieux qu'on puisse dire, c'est que la situation politique des femmes autochtones, si on la considère à la lumière d'une analyse différenciée selon la race et le sexe, est précaire. Les femmes qui plaident en faveur d'un examen des pratiques sexistes au sein des collectivités autochtones sont accusées de trahir la cause. Ainsi, le problème de la race l'emporte sur celui du sexisme. Un grand nombre d'Autochtones croient qu'en adoptant une vision du monde autochtone, les femmes et les hommes recréeront un monde idyllique qui ne connaîtra pas de hiérarchie entre les sexes. Or, cela ne se produira pas à moins que les membres des Premières nations n'entreprennent une démarche de décolonisation dans le but de se libérer des chaînes de l'idéologie du sexisme, élément qui pèse lourd dans le bagage qu'ils ont hérité du colonialisme. (Absolon *et al.* 1996b : 9)

Comme nous l'avons souligné précédemment, la lutte que mènent les femmes des Premières nations pour l'égalité entre les sexes a fait surgir une tension entre deux idéologies distinctes. La première regroupe certaines femmes « traditionalistes » qui, de manière générale, appuient le *statu quo* et les structures politiques dirigées par les hommes. L'autre idéologie rassemble des féministes « non traditionalistes » (et autres) qui contestent l'approche patriarcale et néo-colonialiste de ces mêmes structures. Un certain nombre de fausses hypothèses sous-tendent cette dichotomie, notamment la croyance selon laquelle la lutte actuelle en faveur de l'égalité des droits pourrait aller à l'encontre des pratiques culturelles et traditionnelles des femmes des Premières nations. En réalité, si l'on considère les rôles traditionnels des femmes — rôles indépendants du régime patriarcal — on s'aperçoit qu'ils s'accordent bien avec le discours contemporain en faveur de l'égalité des droits, de la participation des femmes des Premières nations aux structures de gouvernance et du respect qui leur est dû.

Malheureusement, les femmes qui contestent le *statu quo* (à savoir les gouvernements patriarcaux des Premières nations) échouent constamment dans leurs efforts. Green (1993 : 118) décrit les difficultés auxquelles elles se heurtent.

> [*Traduction*] Les femmes autochtones qui font l'analyse de leur expérience en tant que femme et Autochtone sous l'angle politique font l'objet d'intimidation quand elles revendiquent des droits… Les féministes autochtones prennent de grands risques et font preuve de réel courage quand elles poursuivent leurs efforts de revendication. Les féministes qui ont été ridiculisées, marginalisées ou qui ont subi des sanctions pouvant aller jusqu'à l'agression physique ont fait l'expérience de ces tactiques d'intimidation. Les femmes autochtones sont cependant plus profondément marquées, car leurs détracteurs dénigrent le bien-fondé de leur analyse en niant que celle-ci puisse être authentiquement autochtone. C'est très dur d'être accusée de se laisser duper par la société colonisatrice quand on cherche à parler de la condition des femmes et à la transformer.

Dans sa mémoire de maîtrise en travail social, Herbert (1994 : 7) rapporte en outre que cette résistance n'est pas seulement le fait des hommes des Premières nations, mais aussi celui de certaines femmes qui ne veulent admettre que les conséquences du racisme colonial tout en niant l'étendue du sexisme au sein de leurs collectivités. La vision collectiviste prônée par les Premières nations vide de toute portée politique les expériences d'oppression vécues par les femmes et mises en lumière par le mouvement féministe dominant. Herbert (1994 : 9) soutient également que pour que les femmes des Premières nations réussissent à mettre en question l'héritage colonial et à créer un espace fondé sur leur vision du monde, il faudra que les femmes et les hommes déconstruisent leur passé en tant que colonisés, reconnaissent à quel point elles et ils ont intériorisé le patriarcat dans leur vie et recréent des croyances culturelles intégrant l'émancipation pour les deux sexes.

Un grand nombre d'auteures et d'auteurs ont souligné l'ampleur du sexisme dans les collectivités des Premières nations[10]. La lutte contre le sexisme est l'une des tâches les plus importantes et les plus difficiles qui attend les collectivités des Premières nations. Il ne pourra y avoir de véritable émancipation pour les femmes, les enfants et les collectivités tant que les hommes (et les femmes) n'auront pas suivi l'exemple d'hommes comme le juge Murray Sinclair, lui-même membre des Premières nations, qui a parlé de la souffrance profonde que vivent aujourd'hui les femmes et les enfants victimes du sexisme, du racisme et de l'ampleur inexcusable de la violence familiale (Manitoba 1991 : 475).

> [*Traduction*] Se libérer du colonialisme n'aidera en rien les femmes autochtones si le sexisme perpétue les liens colonialistes entre les hommes et les femmes autochtones... les femmes qui contestent l'exclusion de leurs intérêts propres se font répondre que le fait de taire les réalités féminines sert les intérêts politiques des Premières nations. Les dirigeants de sexe masculin qui parlent « au nom du peuple» étouffent les voix des femmes dissidentes. (Green 1993 : 119)

Les femmes des Premières nations aujourd'hui et l'autonomie gouvernementale

> [*Traduction*] Certaines femmes autochtones estiment que la notion de droit inhérent à l'autonomie gouvernementale pourrait mener à la restriction de leurs droits individuels en tant que femmes. (Isaac et Maloughney 1992 : 453)

Le cadre d'analyse adopté dans le présent rapport, tout comme la majeure partie de la documentation recensée, situe la question de l'autonomie gouvernementale et des femmes dans une optique tenant compte des conséquences de la colonisation et de la situation actuelle des femmes des Premières nations. À la lumière de cette analyse, comme nous l'avons souligné plus haut, force est de constater que de nombreuses femmes des Premières nations sont préoccupées par la question de l'autonomie gouvernementale, par les structures politiques actuelles (découlant de la *Loi sur les Indiens*) et par la protection de leurs droits en tant que femmes (Blaney et Huntley 1999; AFAC 1992b).

Ce constat ne signifie pas pour autant que les femmes des Premières nations s'opposent à l'autonomie gouvernementale. Elles s'inquiètent plutôt des débats qui font abstraction de leurs préoccupations et auxquels elles ne sont pas conviées. Comme le souligne McIvor (1996 : 77) : [*traduction*] « Les femmes et les hommes autochtones aspirent à l'autonomie gouvernementale même si leur optique peut parfois être différente ».

Murphy (1996 : 42) a évoqué dans les termes suivants les craintes de femmes des Premières nations à l'égard de la conception actuelle de l'autonomie gouvernementale : [*traduction*] « [...] la crainte que les gouvernements ne respectent pas l'obligation de rendre compte, adoptent des pratiques limitatives et se fondent sur une conception erronée, ou tout simplement révolue et inacceptable, des traditions autochtones ». Elle ajoute toutefois que les femmes autochtones appuieraient avec enthousiasme l'autonomie gouvernementale si celle-ci se fondait sur une interprétation critique et souple de la tradition, qui tiendrait compte des croyances, des valeurs et des réalités autochtones actuelles, et si l'on accordait aux femmes un rôle égal dans la tâche de définir, de négocier et de mettre en oeuvre les principes et les institutions ancrés dans cette tradition.

L'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC), porte-parole des femmes des Premières nations à l'échelle du pays, a ouvert le débat sur les conséquences que pourraient entraîner l'autonomie gouvernementale pour les femmes et porté leurs questions et leurs préoccupations à l'avant-scène. De nombreuses auteures et de nombreux auteurs ont rapporté la contestation amenée par l'AFAC devant les tribunaux, lors des débats constitutionnels sur l'Accord de Charlottetown en 1992, pour exiger que les femmes des Premières nations prennent une part active et entière aux discussions[11]. L'organisme avait alors fait valoir que le discours dominant sur l'autonomie gouvernementale ne tenait pas compte des réalités vécues par les femmes des Premières nations et ne leur réservait aucune place dans les débats. Green (1993 : 10) a ainsi traduit le sentiment de nombreuses femmes des Premières nations à ce sujet :

> [*Traduction*] L'exclusion des femmes autochtones du carré de sable constitutionnel par certains acteurs clés, avec l'approbation tacite de tous les autres acteurs, constitue une manoeuvre sexiste caractéristique, confirmant l'hégémonie politique des hommes.

Le fait d'avoir été écartées de débats constitutionnels de première importance constitue une source de grande détresse pour nombre de femmes des Premières nations. Les porte-parole de l'AFAC ont estimé qu'on avait une fois de plus demandé aux femmes de laisser de côté leur lutte pour l'égalité au profit des droits collectifs de la majorité (McIvor 1995b). C'est donc par souci du respect des droits des femmes que l'AFAC a exercé des pressions pour que la *Charte canadienne des droits et des libertés* s'applique aux gouvernements des Premières nations. Voici les observations de Borrows (1994 : 45) à ce sujet :

> [*Traduction*] En cherchant à protéger leurs droits, les femmes ont davantage fait confiance à la *Charte* et aux tribunaux de common law qu'à leur propre peuple. Cela démontre que certaines d'entre elles craignaient que leurs droits à l'autonomie gouvernementale ne soient pas garantis par l'Accord de Charlottetown en raison de son contenu et du processus même.

Les femmes ont été accusées d'avoir délaissé la « collectivité »; comme nous l'avons déjà dit, on les a perçues comme des « traîtresses », cela en raison d'une fausse dichotomie entre droits individuels et les droits collectifs. Toutefois, ce ne sont pas toutes les femmes qui ont été des « traîtresses » et qui ont préconisé l'application de la *Charte*. L'ancienne chef de Musqueam, Wendy John, (actuellement adjointe au directeur général de la région de la Colombie-Britannique au MAINC) avait alors déclaré que :

> [*Traduction*] [...] la dissension qui règne parmi les membres des Premières nations en raison de la fascination non autochtone pour l'individualisme exacerbé ne font qu'encourager l'assimilation de notre peuple à la culture non autochtone. (Isaac et Maloughney 1992 : 472)

Isaac et Maloughney font toutefois remarquer avec raison que le fait de traiter également les femmes et les hommes ne constituait nullement un exemple d'« individualisme exacerbé » et ne favorisait pas l'assimilation du peuple autochtone à la société non autochtone. De fait, les femmes des Premières nations bénéficiaient autrefois d'une forme ou une autre d'égalité et de respect; ces notions ne sont donc pas étrangères à leur culture. En outre, toujours selon la tradition, les membres de la société qui nuisaient à d'autres membres de leur collectivité faisaient l'objet de sanctions. Cela montre que les droits individuels étaient protégés au sein même de la collectivité. Isaac et Maloughney (1992 : 473) illustrent ce point de manière succincte :

> [*Traduction*] [...] la protection de « certains » droits « individuels », comme le droit à l'égalité entre les sexes, ne favorise pas nécessairement l'assimilation; elle pourrait plutôt accroître la qualité des rapports en les rendant tels qu'ils existaient autrefois entre les hommes et les femmes autochtones.

McIvor (1995b : 87) renchérit sur cet argument en affirmant :

> [*Traduction*] Durant les démarches qui ont conduit à l'élaboration de l'Accord de Charlottetown, on a cru que les femmes autochtones cherchaient à défendre leurs droits individuels pour assurer l'égalité entre les sexes et que les dirigeants, des hommes pour la plupart, défendaient les droits de la collectivité. À mon sens, il s'agit là d'une fausse dichotomie. Les notions de droits collectifs et de droits individuels coexistent dans le droit national et international, tout comme le droit à l'autonomie gouvernementale et à l'autodétermination. L'autodétermination se rapporte à « soi », c'est-à-dire à la personne, et peut s'appliquer à un groupe de personnes qui partagent des caractéristiques fondamentales comme la race, la langue, la culture, les traditions et les valeurs.

En outre, les personnes qui élaborent les politiques, les législatrices et législateurs, les négociatrices et négociateurs et les autres décisionnaires, qu'elles et ils représentent les Premières nations ou l'État, doivent se rappeler que :

> [*Traduction*] [...] si l'on exerce les droits du groupe au détriment de la sécurité des personnes, notamment celle des femmes autochtones, il devient alors difficile de justifier ces droits. (Isaac et Maloughney 1992 : 469)

McIvor (1995b) avance également qu'en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les droits ancestraux enchâssés dans la Constitution comprennent les droits individuels et politiques des femmes des Premières nations, qui sont fondés sur leurs rôles et leurs devoirs traditionnels. Ces droits sont énoncés dans l'alinéa 35(4)[12], qui enchâsse l'égalité entre les sexes dans la Constitution. Il importe de signaler que cette disposition n'a pas reçu l'appui de l'Assemblée des Premières nations (Borrows 1994).

En résumé, les droits collectifs ne doivent pas éclipser ceux des femmes. Un changement de paradigme devra se produire pour que l'on tienne compte des droits des femmes au sein de la collectivité au lieu de les rejeter. Nous maintenons toutefois que cela doit être accompli par les Premières nations pour les Premières nations. L'État s'est trop longtemps désintéressé des préoccupations propres aux femmes des Premières nations. LaRocque (1997 : 96) a résumé le débat sur l'égalité entre les sexes en ces termes éloquents :

> [*Traduction*] Pour qu'un modèle d'autonomie gouvernementale ou d'organisation collective soit créé dans les meilleures circonstances possibles, il faut que toutes et tous aient le loisir de réfléchir à ces questions dans un contexte qui favorise la liberté, l'honnêteté, la créativité, la bienveillance et l'égalité entre les sexes.

3. L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET LES TRAITÉS AU CANADA

Nous avons étudié les ententes et les traités contemporains énumérés dans la bibliographie annexée au présent rapport. Il convient de souligner qu'aucun des documents recensés ne renfermait de dispositions expresses en ce qui a trait à l'égalité entre les sexes. En outre, comme nous l'avons déjà signalé, même les écrits les plus récents traitant de l'autonomie gouvernementale omettent d'intégrer une perspective sensible aux différences entre les sexes ou de proposer des démarches en matière d'égalité[13]. Même le rapport intitulé *B.C. Claims Task Force Report* (B.C. Claims Task Force 1991), qui est considéré comme le modèle en matière de négociations de traités en Colombie-Britannique, n'en tient pas compte.

Nous avons également recensé la documentation ayant trait aux différentes ententes dont, notamment, l'*Accord définitif Nisga'a*. La sénatrice Pat Carney observait dans le hansard (Canada 2000) que cet accord avait été présenté au Sénat comme le modèle qui servirait d'inspiration à quelque 50 autres accords. Cette situation préoccupe les femmes de la Colombie-Britannique parce que le document ne contient pas de dispositions expresses en ce qui a trait à l'égalité des sexes. La sénatrice Carney (Canada 2000 : 15) a rapporté les propos d'une citoyenne nisga'a, Mercy Thomas, qui a parlé de ce qui préoccupe les femmes des Premières nations dans un témoignage devant le Sénat :

> [*Traduction*] [...] il est probable qu'elles souffrent à cause de dispositions semblables dans d'autres traités. Je m'inquiète de l'érosion fondamentale du principe de l'égalité entre les sexes et des autres droits garantis par la *Charte canadienne*, la constitution et le common law. À mon avis, ce traité institue une dictature. Celles et ceux qui se préoccupent de ces droits sont relégués au rang d'observateurs passifs.

La sénatrice Carney (Canada 2000 : 16) cite également les propos d'une autre femme des Premières nations, Wendy Lockhart Lundberg (Squamish), qui craint que l'*Accord définitif Nisga'a* ne fasse prévaloir les droits collectifs au détriment des droits individuels, accentuant ainsi l'érosion des droits des femmes autochtones.

> [*Traduction*] L'ironie, c'est qu'on dit souvent des projets d'autonomie gouvernementale que ce sont des « traités contemporains ». À mes yeux, ces projets ne font en rien avancer les femmes autochtones vers l'égalité; dans leur forme actuelle, ils renferment plutôt des dispositions draconiennes qui renvoient les femmes autochtones à l'âge des ténèbres.

La sénatrice Carney a affirmé publiquement une réalité que plusieurs connaissaient implicitement, à savoir le fait que l'*Accord définitif Nisga'a* servira de modèle préoccupe les femmes des Premières nations, surtout à la lumière des consultations qui ont été tenues auprès de ces dernières en Colombie-Britannique sur le processus d'élaboration des traités (Absolon *et al.* 1996b). James (1996 : 8) a commenté l'étude d'Absolon sur les traités en ces termes :

> [*Traduction*] [...] il y avait consensus à l'effet que l'on avait fait la sourde oreille aux besoins des femmes autochtones dans cette démarche. Aucune d'entre nous ne sait avec certitude ce que nos bandes font à la table des négociations.

Le rapport révèle non seulement que les gouvernements à majorité masculine des Premières nations excluent les femmes, mais il souligne aussi que les femmes font toujours l'objet de discrimination de la part de l'État. Fait ironique, l'ancienne présidente de l'organisme United Native Nations, Viola Thomas (1996), a souligné, dans une lettre au ministère de l'Égalité des femmes de la Colombie-Britannique, l'absence de réaction publique à un rapport qu'il avait commandé.

Un autre exemple de l'intégration des femmes, ou plutôt de l'absence d'intégration, nous a été donné récemment dans les Territoires du Nord-Ouest. Le 26 mai 1997, les habitants du Nunavut participaient à un référendum. La question était : l'Assemblée législative du Nunavut devrait-elle être composée d'un nombre égal d'hommes et de femmes. Cette proposition et certaines autres faisaient partie d'une liste de questions visant à sonder l'opinion des citoyennes et des citoyens sur des dossiers de première importance pour le Nunavut. Elle a été fermement rejetée par 57 % des personnes qui ont voté. Seulement 39 % des électrices et des électeurs ont exercé leur droit de vote à cette occasion. Les personnes qui se sont opposés à cette mesure ont expliqué qu'à leurs yeux tout le monde au Canada a les mêmes droits, que l'on soit femme ou homme. L'essentiel, à leur avis, était de veiller à ce que les personnes les mieux qualifiées saisissent l'occasion qui se présentait à elles. Quant aux personnes qui appuyaient la proposition, elles estimaient que l'Assemblée législative devrait refléter la parité homme-femme que l'on trouve dans les foyers. Les rôles des hommes et des femmes diffèrent, mais ils se complètent et sont d'égale importance. Il devrait en être ainsi à l'Assemblée législative, car les femmes sont mieux placées pour traiter certains dossiers et il est donc de toute nécessité qu'elles y soient représentées. Le lendemain de la proposition sur la parité, le *Nunatsiaq News* (Dahl 1997) publiait une réaction amère marquée par la frustration.

> [*Traduction*] Les femmes du Nunavut sont plus instruites, plus réfléchies et plus compétentes que les hommes. Le Nunavut autogéré devra pouvoir compter sur des dirigeantes et des dirigeants qui savent lire, écrire, compter et calculer dans les deux langues principales de notre territoire, et qui peuvent se présenter au travail sans gueule de bois. Or, prenez note, à la prochaine assemblée de votre association ou conseil Inuit local, des personnes présentes. Comptez ensuite le nombre d'hommes autour de la table qui possèdent les qualités énumérées ci-dessus. Puis comptez les femmes qui répondent aux mêmes critères. Observez qui est responsable de la dactylographie, de l'interprétation, de la traduction, de la rédaction des procès-verbaux, de la comptabilité et du téléphone. Voyez qui fait le travail qui requiert vraiment une dose d'intelligence. Si vous acceptez de faire cet exercice, vous comprendrez que le peuple du Nunavut est perdant en raison du vote de lundi dernier. Vous comprendrez que la proposition sur la parité

> hommes-femmes ne visait pas à privilégier les femmes, mais à nous procurer, à toutes et à tous, un avantage.

Voilà une leçon intéressante qui nous vient du Nunavut. On ne peut s'assurer que les femmes seront représentées équitablement au sein des gouvernements à moins d'adopter des mesures expresses à cet effet.

Il est manifeste que le temps est venu pour *toutes* les personnes qui participent à l'élaboration des traités de veiller à ce que les femmes des Premières nations aient voix au chapitre dans les débats sur l'autonomie gouvernementale et qu'elles aient une représentation équitable au sein des structures politiques et administratives actuelles qui relèvent de la *Loi sur les Indiens*.

4. SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Dion Stout et Kipling (1998 : 23) ont souligné l'alliance fructueuse qui est née entre les femmes non autochtones et les femmes autochtones à la suite de la Conférence mondiale sur les femmes de 1995, à Beijing. Et, selon Vinding (1998 : 11), cette conférence a été un événement marquant dans l'histoire des femmes indigènes, [*traduction*] puisque « 110 femmes indigènes y ont participé, représentant presque autant d'organismes de 26 pays ». Durant la conférence, ces femmes se sont réunies et ont rédigé une déclaration sur les femmes indigènes qui revendique la participation politique des femmes indigènes à la gestion des affaires publiques.

> [*Traduction*] N° 44 : Que les femmes indigènes puissent participer de façon égale aux structures et systèmes socio-politiques indigènes et contemporains, et ce, à tous les paliers. (Citation tirée de Vinding 1998 : 325)

À l'heure actuelle, malheureusement, les ouvrages internationaux présentant les points de vue des femmes indigènes sur l'autonomie gouvernementale sont assez rares. Une exception, toutefois, à savoir l'ouvrage paru sous la direction de Vinding en 1998 qui recense quelques-unes des initiatives prises par des femmes indigènes à l'échelle internationale. Il existe de nombreuses similarités entre les luttes des femmes indigènes d'ici et d'ailleurs. Selon Vinding (1998 : 14), les femmes indigènes d'autres pays, à l'instar des femmes autochtones au Canada, veulent obtenir l'autonomie gouvernementale à condition que les droits des femmes soient respectés. L'article de Moona Sinclair, une Maorie, relate une histoire coloniale qui, comme au Canada, a entraîné l'imposition du patriarcat des Blancs. Elle ajoute que, comme au Canada, les hommes maoris ont intériorisé le rabaissement des femmes maories, qui sont marginalisées aujourd'hui. Et, comme bien des Canadiennes, Sinclair revendique la décolonisation des attitudes des hommes maoris à l'égard des femmes (Vinding 1998).

Il y a bien des leçons à tirer des expériences des Indiennes d'Amérique aux États-Unis, plus particulièrement celles découlant de l'application de l'*Indian Civil Rights Act* (la loi américaine qui protège les droits fondamentaux des tribus indiennes aux États-Unis). Comme l'explique Christofferson (1991), l'application de cette loi a exacerbé la discrimination contre les Indiennes d'Amérique au détriment de la souveraineté des tribus. Il en est résulté que les femmes ont dû se débrouiller seules. À son avis, cette situation, qui s'explique par le recul du gouvernement américain par rapport à la « culture discriminatoire qu'il avait lui-même engendrée », a eu pour effet de léser les femmes autochtones, sur les plans économique et psychologique, en raison de la discrimination fondée sur le sexe régnant dans leurs tribus (Christofferson 1991 : 185). Une charte des droits ou une constitution autochtone pourrait faire en sorte que les droits des femmes des Premières nations au Canada ne s'érodent pas davantage, comme cela a été le cas aux États-Unis.

En ce qui concerne la protection des droits des femmes indigènes sur la scène internationale, Green (1993 : 15) a souligné que les Premières nations se sont adressées à diverses instances internationales en vertu d'instruments juridiques qui mettent en application les principes et les garanties de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cela suppose, par conséquent, que les gouvernements des Premières nations ne seraient pas exemptés, et ne voudraient pas

l'être, de ces droits et garanties. Nous maintenons, en revanche, que les Premières nations doivent incorporer ces droits et garanties dans leurs chartes et constitutions au lieu de se fier à la protection de l'État, qui a toujours manqué à ses obligations envers les femmes des Premières nations.

5. LES CARACTÉRISTIQUES D'UN BON GOUVERNEMENT : LE POINT DE VUE DES FEMMES DES PREMIÈRES NATIONS

> [...] le *statu quo* est inacceptable; il faut le contester au moyen de politiques et de recherches reconnaissant expressément les torts causés dans le passé aux femmes autochtones et visant à améliorer leur position dans l'avenir. (Dion Stout et Kipling 1998 : 31)

Nous proposons, dans le présent rapport, quelques options et recommandations préliminaires en matière de saine gouvernance d'un point de vue tenant compte de l'égalité entre les sexes. Nous nous sommes inspirées, pour certaines options, de documents sur le rôle des femmes des Premières nations au sein de gouvernements autonomes et, pour d'autres, de nos expériences à titre d'avocates, de chef et de négociatrices durant les négociations des traités en Colombie-Britannique. Nous privilégions un point de vue non sexiste parce qu'il est de toute nécessité que les enjeux propres aux femmes soient reconnus comme des droits fondamentaux.

Comme nous l'avons précisé dans les sections antérieures, les options envisagées par les gouvernements (des Premières nations, fédéral et provinciaux) en matière d'autonomie gouvernementale et de gouvernance aux termes de la *Loi sur les Indiens* doivent reposer sur une analyse et un cadre contextuels qui englobent les enjeux et les préoccupations propres aux femmes des Premières nations. Aussi approuvons-nous entièrement les revendications de Dion Stout et Kipling (ci-dessus) en faveur de politiques qui reconnaissent les expériences des femmes autochtones. Selon l'Institut sur la gouvernance (1999b : 21), une saine gestion publique est rendue possible grâce à de solides :

> [*Traduction*] [...] mécanismes juridiques et d'élaboration des politiques. Des recherches effectuées récemment vont même jusqu'à laisser entendre qu'un développement réussi repose, en grande partie, sur les régimes juridique et décisionnel du gouvernement.

Deux éléments sont essentiels à l'élaboration des politiques, à savoir reconnaître les conséquences de la colonisation et préconiser la décolonisation. Selon Jackson (1994 : 194), l'élaboration des politiques porte sur :

> [*Traduction*] [...] des valeurs contradictoires et l'atteinte d'objectifs sociaux. Les politiques sociales visent, en effet, à trouver un compromis entre des valeurs sociales divergentes (par exemple les droits individuels contre les droits collectifs). L'objectif ultime de toute politique sociale est de trouver l'équilibre entre la justice individuelle et le bien-être collectif [...] Et cette question — comment trouver un tel équilibre? — doit être au coeur des débats sur l'autonomie gouvernementale [...] les débats doivent transcender les aspects pragmatiques de l'autonomie gouvernementale et porter sur les questions des droits fondamentaux afin que les femmes autochtones disposent de bases plus solides pour faire valoir leurs revendications.

Les préoccupations des femmes des Premières nations s'articulent autour de quatre thèmes principaux : une participation égale, les droits fondamentaux, la violence et l'égalité entre les sexes. Ces femmes se préoccupent plus particulièrement du manque de responsabilisation au sein des structures actuelles et du fait que ni ces structures, ni celles proposées dans les ententes et les traités sur l'autonomie gouvernementale, ne favoriseront ni ne protégeront le droit des femmes à l'égalité. Chiste (1994 : 31-32) a résumé l'essentiel du problème.

> [*Traduction*] Le problème est le suivant : comment responsabiliser les chefs politiques en place, qui sont prisonniers de procédures et de structures de gouvernance étrangères à bien des cultures autochtones canadiennes. En effet, les idéaux libéraux et individualistes et les normes de comportement qui les sous-tendent — une des caractéristiques du gouvernement représentatif — ont peu d'échos dans les collectivités autochtones auxquelles ils sont imposés [...] cela engendre une culture politique où règnent la frustration, le mécontentement et la non-responsabilisation du gouvernement. L'absence de mécanismes efficaces visant à renforcer la responsabilisation des chefs a créé de telles aberrations.

Or, selon l'Institut sur la gouvernance (1999b : 6) : « La gouvernance est, fondamentalement, une question de pouvoir, de relations et de responsabilité : qui a de l'influence, qui décide et quelle est leur obligation de rendre des comptes ». Certaines des options que nous présentons ici reposent sur la responsabilisation des instances, de manière à ce que les droits des femmes soient protégés par les gouvernements des Premières nations.

L'Institut (1999b : 11) a également recommandé que les collectivités s'emploient à élaborer une vision qui s'inspire des caractéristiques sociales, culturelles et traditionnelles qui leur sont propres.

> [*Traduction*] Comprendre d'où l'on vient pour choisir où l'on va : voilà la démarche que devraient suivre les collectivités autochtones.

Nous souscrivons à cette démarche et à ses possibilités d'application aux traités et aux ententes sur l'autonomie gouvernementale. Les gouvernements autochtones doivent élaborer une vision tenant compte de la réalité quotidienne des femmes et des enfants des Premières nations, car pour pouvoir régler des « problèmes », il faut d'abord les nommer (p. ex. l'épidémie de violence dans les collectivités) (Manitoba 1991; Hamilton et Longstaffe 1987; LaRocque 1995). Nous souscrivons aussi aux critères de saine gestion publique énoncés par les Nations Unies (dont certains feront l'objet d'un examen dans les chapitres suivants) parce qu'ils tiennent compte des principes de l'égalité entre les sexes :

- la participation : toutes les *femmes* et tous les *hommes*, sans exception, devraient participer à la prise de décision;
- la primauté du droit;
- la transparence;
- l'adaptation aux besoins;

- le consensus;
- l'équité : toutes les *femmes* et tous les *hommes*, sans exception, devraient avoir la possibilité d'améliorer ou de protéger leur bien-être;
- l'efficacité et l'efficience;
- la responsabilisation;
- une vision stratégique : les chefs et la population devraient partager une large vision à long terme des principes d'un bon gouvernement et du développement humain et des mesures à prendre pour favoriser ce dernier. Cette vision devrait reposer sur des facteurs historiques, culturels et sociaux que toutes et tous comprennent[14].

À ces critères s'ajoutent ceux qui, selon la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA)[15], soulignent l'importance du rôle des femmes dans la saine gestion publique :

- l'importance des assises territoriales;
- l'autonomie et la responsabilité individuelles;
- la primauté du droit;
- le rôle des femmes (Dans bien des sociétés autochtones, les rôles que jouaient les femmes dans la gestion des affaires publiques étaient très différents de ceux joués par les hommes. La Commission estime que les femmes ont un rôle crucial à jouer en matière d'autonomie gouvernementale);
- le rôle des aînées et des aînés;
- le rôle de la famille et du clan;
- le leadership et la responsabilisation;
- la prise de décisions par consensus.

Il est primordial que les instances gouvernementales établies par les Premières nations reflètent notre culture et nos valeurs. Par le passé, bien des femmes avaient une grande influence et, dans certains cas, conseillaient les hommes. Elles transmettaient le savoir. Elles donnaient la vie. Voilà pourquoi les femmes doivent accéder aux postes de direction et siéger aux conseils des aînés. Voilà pourquoi elles doivent être au coeur du processus d'établissement des gouvernements autonomes. Les femmes doivent avoir voix au chapitre. Elles doivent être traitées équitablement en matière d'emploi, de salaires, de possibilités, d'éducation et de renforcement des capacités. L'autonomie gouvernementale ne sera pleinement réalisée que si l'on redonne aux femmes une place importante au sein des gouvernements autonomes des Premières nations.

Des collectivités en bonne santé, condition préalable à l'autonomie gouvernementale : le point de vue d'une chef

Des collectivités en bonne santé dirigées par des chefs en bonne santé : voilà un principe qui vaut la peine d'être répété. La guérison — des personnes, des familles et de la population — est essentielle à l'essor de toute collectivité. Car tous ces éléments sont interdépendants. La

capacité des Premières nations à se gouverner a été profondément érodée par des années de colonisation, par les pensionnats, par la *Loi sur les Indiens*, par l'affaiblissement des modes traditionnels de gouvernement et par l'interdiction de parler les langues autochtones et de pratiquer les cérémonies traditionnelles, telles que le potlatch. Depuis des années, les collectivités tentent de régler ces problèmes et d'aller de l'avant, mais, pour bon nombre d'entre elles, la guérison n'est pas encore terminée. Or, aucun gouvernement ne peut fonctionner efficacement si la collectivité est dysfonctionnelle, en colère, et se sent impuissante ou sans autorité. La collectivité a d'ailleurs souvent tendance à privilégier les aspects négatifs au détriment des aspects positifs et à ne pas mettre en valeur ses réussites. Tous ces facteurs engendrent un climat de violence latérale au sein des collectivités, des conseils et ailleurs. Par violence latérale on entend le fait, pour des personnes qui ont été colonisées, de perpétuer cet état de choses par des méthodes qui ne favorisent pas le progrès mais visent plutôt à rabaisser les autres. Il s'agit, notamment, d'intimider, de manifester sa colère, d'asservir, d'humilier et de proférer des menaces ou des injures.

En tant que chef qui a vécu ce type de violence, je me permets d'affirmer qu'elle doit être éliminée si nous voulons fonder des gouvernements sains et efficaces. Nous ne devons pas tolérer la violence quelle qu'elle soit, et certainement pas au sein des gouvernements. La violence latérale est largement fonction du besoin de maîtriser, du besoin d'avoir raison et du besoin de se sentir au-dessus des autres. Or, pour la plupart des personnes qui ont ce genre de comportement, cette façon de faire est normale, puisqu'il en a toujours été ainsi. Ils ne connaissent rien d'autre. Prendre des décisions rapidement, sans réfléchir longuement, est un autre aspect de ce processus. Et quiconque conteste la décision et veut y réfléchir logiquement subit les attaques des autres parce qu'elle ou il ne se range pas à l'opinion générale. Cette forme de gouvernement a des effets dévastateurs sur les personnes et les collectivités; il n'est donc guère étonnant que l'autonomie gouvernementale fasse peur aux gens. Quel modèle transmet-on à la génération suivante par cette façon de gouverner? (Commentaire de l'auteure : J'ai souffert pendant plus de sept ans sous un tel régime de violence latérale, ce qui a nécessité une année complète de guérison. Je peux donc affirmer sans réserve qu'il est indispensable d'avoir des dirigeantes ou des dirigeants sains aux tables de négociations.) Seul le bon exercice de l'autorité assurera la prospérité des collectivités, ce qui suppose un processus adéquat de prise de décisions et un climat propice aux partages et aux échanges d'idées et de suggestions sans crainte de représailles.

La voie de l'avenir pour les Premières nations commence par l'établissement de gouvernements sains, stables et non soumis à des changements brusques et fréquents. Et il essentiel d'associer les femmes non seulement au processus d'établissement de ces instances, mais aussi à leur gestion. Le succès de tout gouvernement autochtone repose sur la santé de la collectivité, sur ses dirigeantes ou dirigeants et sur des personnes dotées d'une vision d'indépendance.

Qu'est-ce qu'un gouvernement?

Avant de pouvoir préciser le rôle que joueront les femmes au sein du gouvernement, il faut d'abord définir ce mot. Par gouvernement on entend un ensemble d'ententes, une convention, à laquelle adhère un groupe, qui précise les rôles et les responsabilités propres aux personnes, aux familles et aux dirigeantes ou dirigeants. Depuis toujours, la personne connaît sa place au

sein de la famille, de la collectivité et de la nation. Le meilleur gouvernement est une structure unifiée fondée sur le partage réciproque du pouvoir entre la collectivité et ses dirigeantes ou dirigeants (Nuu-chah-nulth 1999).

Les Premières nations veulent que soit reconnu leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et non qu'il leur soit donné, octroyé ou délégué par un gouvernement qui est bien jeune par comparaison à des gouvernements qui existent depuis des siècles et des siècles.

Au fil des ans, le gouvernement colonial a suivi une stratégie agressive visant à déposséder les Premières nations de leurs terres, de leurs gouvernements et de leurs ressources. Ce faisant, il a tenté de détruire l'essence même de la culture des Premières nations, ce qui englobe le rôle des femmes au sein du gouvernement.

Le concept de l'autodétermination se compare à un continuum dont les deux extrémités seraient l'assimilation (c'est-à-dire l'intégration complète à la société canadienne) et l'indépendance complète (la sécession). Au centre, se trouverait l'autonomie gouvernementale au sein de l'État.

L'assimilation signifie que les Premières nations feraient partie intégrante de la société dominante. Objectif que s'étaient donné d'ailleurs le *Livre blanc sur la politique indienne* du gouvernement Trudeau (Canada 1969) et la première version de la *Loi sur les Indiens*. Heureusement, ni la *Loi* ni le *Livre blanc* n'ont réussi à assimiler les Premières nations, qui demeurent, aujourd'hui encore, de solides entités.

La *Loi sur les Indiens* est un exemple d'autonomie gouvernementale au sein de l'État. Ce type de gouvernement, même dans une forme aussi archaïque, est de loin meilleur que l'assimilation. La *Loi sur les Indiens* accorde tout de même quelques pouvoirs très limités aux Premières nations.

La *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* représente un progrès, puisqu'elle accorde à cette Première nation plus de pouvoirs que ne le fait la *Loi sur les Indiens*. Il faut espérer que les autres traités qui seront négociés avec les gouvernements accorderont davantage de pouvoirs que ne le font les deux lois précitées. L'autonomie gouvernementale est un terme employé par le gouvernement du Canada, qui suppose que les personnes se gouvernent elles-mêmes. Malheureusement, le gouvernement fédéral et les provinces imposent des restrictions aux gouvernements autochtones et veulent garder certains pouvoirs qui, estiment-ils, assureront leur mainmise sur les Premières nations. Jusqu'où se rendront les Premières nations dans ce continuum? Tout dépendra du succès ou de l'échec des négociations avec les gouvernements.

Le terme *autodétermination* est tiré du vocabulaire juridique international et se définit comme suit : permettre aux peuples de déterminer librement leur statut politique et leur développement économique, social et culturel. L'autodétermination se fait par étapes. Les Premières nations n'entreprennent ce processus que lorsqu'elles s'y sentent prêtes et avec l'accord de leurs membres. Puis, sur le continuum de l'autodétermination, elles choisiraient

le statut qui leur convient le mieux. Au bout du continuum, c'est la sécession, c'est-à-dire que la Première nation quitterait le Canada. Ce scénario n'est guère probable, mais on a souvent déclaré que lorsqu'un peuple décide de se séparer, rien ne peut l'en empêcher. Notre rapport présente quelques formes de gouvernements autonomes déjà en place que les Premières nations au Canada pourraient adopter.

Formules d'autonomie gouvernementale

Il ressort, après un examen exhaustif des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres modèles en vigueur, qu'aucune formule ne tient compte des besoins des femmes. La présente section se divise en deux : en premier, nous examinons différentes formules afin d'éclairer les membres des Premières nations sur ce qui existe, ce qui peut exister et ce qu'elles pourraient incorporer dans leur propre forme de gouvernement. Ensuite, nous proposons une formule qui combine un grand nombre de ces modèles et tient compte des besoins des femmes.

Le projet Harvard

Le projet Harvard (Cornell et Kalt 1998) est une formule qu'ont adoptée certaines Premières nations afin de structurer des gouvernements stables. L'élément clé de cette formule est le développement économique, qui va de pair avec le développement d'une nation et la souveraineté. Ces deux éléments sont essentiels, sinon le développement économique ne sera qu'un rêve irréalisable.

Selon la formule axée sur le développement d'une nation, le développement est une question politique qui nécessite une intervention proactive plutôt que défensive. Cela signifie penser à long terme et bâtir un milieu au sein duquel les entreprises pourront prospérer. Comment savoir si les initiatives ont porté des fruits? En mesurant les gains sociaux, culturels, politiques et économiques, ce qui devrait englober, à notre avis, la participation active et entière des femmes. Le développement est la responsabilité de tous les membres de la collectivité, pas seulement des dirigeantes ou dirigeants. Il faut établir des institutions saines qui prennent des initiatives stratégiques et éclairées. Il faut aussi adopter des méthodes justes et efficaces de règlement des différends qui n'ont aucune attache politique. Il faut, enfin, séparer la politique et la gestion des affaires. Cette structure repose sur une fonction publique compétente pourvue de mécanismes de dotation efficaces, d'une procédure de règlement des griefs et de pratiques régularisées. Il importe surtout qu'il y ait une synergie culturelle entre le nouveau modèle de gouvernement, les instances dirigeantes en place et les conceptions de l'autorité en vigueur dans les collectivités.

En règle générale, l'instabilité des institutions des Premières nations découle de l'une des situations suivantes : on avait établi des règles floues ou improvisées, les personnes modifiaient les règles à leur gré ou les ignoraient carrément. Pour contrer ce phénomène, les Premières nations doivent faire preuve de clarté en matière de règles, de planification, de responsabilisation et de mise en application, car l'instabilité se traduit par la disparition des investissements.

Selon cette formule d'autonomie gouvernementale, les éléments clés du développement durable et réussi se résument ainsi :

- la souveraineté : les Premières nations prennent des décisions et en assument les conséquences;
- des institutions efficaces;
- une orientation stratégique;
- des décisions et des initiatives.

La formule Harvard pourrait être utile si l'on veillait à accorder aux femmes des droits égaux ou accrus en matière de participation et de développement économique, d'équité salariale et de chances égales d'emploi. Il faudrait aussi assurer leur participation au choix de la formule de gouvernement, y compris les méthodes de règlement des conflits, une structure et des institutions saines et des lois et des politiques qui ne changent pas au gré des dirigeantes ou dirigeants.

La formule sechelte

Le gouvernement de la Première nation sechelte est décrit dans la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, adoptée par le Parlement en 1986. Dans l'entente de principe conclue récemment, les Sechelts ont conservé cette formule, parce qu'ils en étaient satisfaits. L'entente définitive n'a pas encore été ratifiée.

La *Loi* prescrit que :

- La Première nation sechelte est une entité juridique.
- Les Sechelts ont leur propre constitution qui précise, entre autres, le mandat du Conseil, qui doit rendre compte aux électrices et aux électeurs; la responsabilité financière du conseil envers les membres de la Première nation; un code d'appartenance à la bande; les pouvoirs législatifs du conseil et un processus de modification de la constitution.
- Le Conseil élu a le pouvoir d'adopter des lois dans de nombreux domaines, y compris l'accès aux terres secheltes et la résidence sur ces terres; le zonage et l'aménagement de ces terres; l'expropriation pour les besoins de la collectivité; l'utilisation, la construction, l'entretien, la réparation et la démolition de bâtiments sur ces terres; la levée de taxes, à des fins locales, sur ces terres et de taxes frappant les occupants et locataires de terres secheltes; la gestion des terres appartenant à la bande; l'éducation des membres; la prestation de services sociaux; les services de santé et le commerce et les autres activités professionnelles.
- Les terres secheltes sont administrées par les Sechelts.

Très peu d'analyses ont été faites, à ce jour, sur l'incidence de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* sur les femmes secheltes. On trouve cependant, dans l'article d'Isaac et Maloughney (1992 : 473), la citation suivante de Teresa Jeffries, qui appartient à la nation sechelte : [*traduction*] « le rôle et les responsabilités des femmes en tant que gardiennes de la culture ont été préservés ». À notre avis, on pourrait

fort bien adapter cette formule en enchâssant dans la constitution la participation des femmes au gouvernement, aux institutions et à l'élaboration des lois.

L'Accord du Nunavut

Au Nunavut, les Inuits ont opté pour la formule du gouvernement populaire, dont les pouvoirs sont semblables à ceux que détient le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, plutôt que pour un gouvernement dirigé exclusivement par les Inuits. Comme cette formule d'autonomie gouvernementale n'est pas protégée par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*, le gouvernement du Nunavut peut donc la modifier à tout moment par une loi. L'assemblée législative du Nunavut ne compte pas un nombre égal de femmes et d'hommes. L'avenir nous dira si ce nouveau gouvernement a réussi à intégrer les questions d'égalité entre les sexes et les préoccupations des femmes. Il conviendrait que, dans quelque temps, les dirigeants du Nunavut examinent à nouveau la place accordée aux femmes au sein du gouvernement.

La formule de la tribu Lummi

La tribu Lummi (Ryser 1995b) de l'État de Washington, aux États-Unis, s'est fixé les objectifs suivants :

[*Traduction*]

- Officialiser les relations entre le gouvernement des États-Unis et le gouvernement de chacune des tribus indiennes.
- Permettre aux tribus indiennes de choisir leurs priorités internes, de remanier les programmes et de réaffecter les ressources financières afin qu'elles puissent répondre plus efficacement aux besoins de leurs membres.
- Favoriser l'autosuffisance sociale, économique et politique des tribus indiennes.
- Accroître la responsabilité du conseil tribal en élargissant ses pouvoirs décisionnels.
- Réduire les coûts administratifs engagés par les gouvernements des tribus et des États-Unis en réduisant la paperasserie et en simplifiant les processus de prise de décisions.
- Donner un nouveau rôle aux organismes fédéraux qui desservent des tribus indiennes, celui de protecteurs et de défenseurs des intérêts des tribus, plutôt que d'administrateurs des affaires tribales courantes.

Le gouvernement de la tribu des Lummi repose sur ces principes. Ces objectifs pourraient fort bien refléter le rôle des femmes, si leur participation au gouvernement devenait une priorité interne. On pourrait également y ajouter des objectifs précis visant à donner un rôle important aux femmes, au sein du gouvernement, ce qui favoriserait davantage l'autosuffisance sociale, économique et politique.

Les formules définies par la Commission royale sur les peuples autochtones

Durant les consultations menées par la Commission royale sur les peuples autochtones, plusieurs spécialistes de l'autonomie gouvernementale ont défini trois formules. Aucune de

ces formules n'a été adoptée par le gouvernement fédéral et l'on ignore toujours si les Premières nations s'en sont prévalues.

Le gouvernement fondé sur la nation
Les Premières nations disposeraient d'une assise territoriale distincte constituée de leurs propres terres et ressources et elles auraient le droit exclusif de gérer ces biens. Si elles partageaient leurs territoires traditionnels avec des gouvernements non autochtones, elles devraient conclure des ententes de coopération avec l'État sur les droits et les intérêts. Le gouvernement serait habilité à légiférer, à administrer et à élaborer des politiques ainsi qu'à interpréter et à appliquer les lois. Il pourrait s'organiser en fédération ou selon une formule plus centralisée. Cette dernière formule permettrait de répartir les compétences entre les différents ordres de gouvernement. La Première nation se doterait d'une constitution reflétant ses valeurs, ses croyances et ses principes, décrivant les structures du gouvernement et précisant les procédures gouvernementales et les conditions de citoyenneté.

Le gouvernement populaire
Selon cette formule, le gouvernement exercerait ses pouvoirs sur un territoire défini et à l'intention de tous les résidents. La majorité autochtone conserverait ses droits acquis. Le gouvernement populaire devrait avoir la liberté d'action nécessaire pour concrétiser les aspirations économiques, sociales, culturelles et politiques des peuples autochtones. Par ailleurs, ces gouvernements seraient investis de plus grands pouvoirs que leurs homologues municipaux, puisqu'ils pourraient réglementer l'utilisation des ressources naturelles, l'éducation, les services sociaux et l'administration de la justice — ils exerceraient donc des responsabilités assumées normalement par les gouvernements provinciaux.

Le gouvernement fondé sur la communauté d'intérêts
Cette formule d'autonomie gouvernementale vise surtout les groupes autochtones qui n'ont pas d'assise territoriale. (Ils pourraient, toutefois, acquérir des terres pour des motifs culturels, spirituels ou éducatifs ou à des fins économiques.) La participation, fondée sur l'identité autochtone, serait sur une base volontaire. Ce type de gouvernement offrirait principalement des services et des programmes (services sociaux, protection de l'enfance, logement, développement économique, éducation et services culturels et linguistiques). Il s'agirait, en somme, d'ententes entre gouvernements sur le partage de la prestation des services.

Les valeurs, les croyances, les aspirations et les principes sur lesquels reposent ces trois formules d'autonomie gouvernementale pourraient tenir compte des points de vue des femmes. De même, on pourrait ajouter aux sphères économiques, sociales, culturelles et politiques des mesures visant à donner aux femmes un rôle crucial au sein des gouvernements.

L'autonomie politique au Groenland
En 1979, le Groenland a mis en oeuvre sa politique d'autonomie politique après que le gouvernement du Danemark eut transféré aux Autochtones du Groenland (Danoises et Danois, Inuites et Inuits) les pouvoirs et les responsabilités politiques. Le parlement du Groenland a des pouvoirs législatifs et exécutifs dans les domaines suivants : l'économie, la fiscalité,

l'éducation, la culture et les affaires politiques. Sont également de son ressort : l'industrie de la pêche, le commerce de détail, l'industrie de la construction et les secteurs du logement, des transports et des télécommunications. Enfin, le parlement du Groenland a un droit de *veto* en matière de ressources non renouvelables. Le Danemark est responsable des affaires étrangères et de la politique monétaire. Dans les secteurs qui ne sont pas du ressort du gouvernement autonome du Groenland, celui-ci agit comme conseiller auprès du gouvernement central. Bien que la constitution danoise ne protège pas la *Loi sur l'autonomie politique du Groenland*, ce document a, néanmoins, valeur d'accord constitutionnel et le respect que cela lui confère. Les parlements du Danemark et du Groenland ont ratifié une entente en vertu de laquelle tous les revenus provenant des ressources minérales, du pétrole et du gaz seraient partagés également.

Selon cette formule, les pouvoirs législatifs et exécutifs que détient le gouvernement pourraient énoncer clairement les responsabilités et les pouvoirs politiques dévolus aux femmes. Comme cette formule accorde au gouvernement plus de pouvoirs que la plupart des autres formules que nous avons étudiées, elle pourrait être bénéfique si nous l'appliquions en sol canadien.

Le parlement saami

En Norvège, on a créé le parlement saami afin de reconnaître les Saamis en tant que peuple. Cette instance gère tous les dossiers qui influent sur la vie des Saamis, mais uniquement à titre consultatif. Elle ne peut pas prendre de décisions qui engagent la population norvégienne à moins d'y être autorisée par la loi qui l'a créée ou par toute autre disposition législative. Par ailleurs, le gouvernement de la Norvège ne prend aucune décision concernant la population saamie sans avoir consulté le conseil consultatif saami.

Il n'y a pas de sièges réservés aux femmes au sein du parlement saami. Il devrait donc y avoir, parmi les représentants, un certain nombre de femmes afin d'assurer l'entière participation de ces dernières au processus consultatif.

Résumé des formules

Les formules proposées ici donnent un aperçu des différentes formes que peut prendre l'autonomie gouvernementale. Il convient toutefois de rappeler qu'aucune d'elles ne tient compte des femmes. Dans la section suivante, nous examinerons un cadre ou une constitution que pourraient adopter les Premières nations et qui comporte des dispositions spéciales sur les femmes et d'autres dispositions qui obligeraient ces gouvernements à traiter équitablement ces dernières.

Cadre ou constitution d'un gouvernement des Premières nations

Qu'est-ce qu'une constitution? C'est un document qui fournit un cadre pour la conduite des affaires publiques. C'est aussi un ensemble de règles et de principes, écrits ou non, qui régissent la prise de décisions au sein d'une entité politique (Institut sur la gouvernance 2001). Le mot *constitution* n'appartient pas au vocabulaire des Premières nations. En effet, l'autonomie gouvernementale existait déjà chez les Autochtones et reposait sur divers principes et diverses valeurs — une constitution en quelque sorte. Cela dit, les Premières nations devraient employer, pour leurs lois, des mots qui leur sont propres et qui auraient le même sens. Il est nécessaire d'établir un cadre si l'on veut faire participer les femmes à la

gestion des affaires publiques, leur donner des moyens de faire entendre leurs griefs et leur montrer l'impartialité des décisions prises par la collectivité.

Certains éléments aideront la cause des femmes, même s'il ne parlent pas expressément d'elles. Pour favoriser une bonne gouvernance, la *Loi sur les Indiens* et les ententes et traités sur l'autonomie gouvernementale doivent comporter des dispositions sur :

- la création d'un ou plusieurs tribunaux des droits de la personne;
- la nomination d'une protectrice ou d'un protecteur des membres des Premières nations;
- l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes dans les négociations;
- l'adoption d'une optique propre aux Premières nations et tenant compte des différences entre les sexes;
- la participation des femmes des Premières nations à la gouvernance;
- l'adoption de mécanismes de règlement des conflits;
- la transparence;
- l'élaboration de lois sur les conflits d'intérêt;
- le respect des règles de justice naturelle;
- la description claire des droits des membres;
- la mise en place de mécanismes de destitution des chefs;
- la prise en considération de questions qui intéressent particulièrement les femmes;
- l'adoption d'une loi sur la gouvernance.

La création de tribunaux des droits de la personne

C'est W. Moss (1990), un auteur juridique, qui a proposé la création d'un tribunal national des droits de la personne. Ce tribunal serait créé aux termes de lois fédérales et composé de représentants de l'Assemblée des Premières nations, du Congrès des Peuples Autochtones et de l'AFAC. Cet objectif, aussi louable soit-il, risque, comme le souligne la juriste autochtone Sharon McIvor (1995b), de se heurter à une opposition farouche parmi les collectivités autochtones qui veulent que le centre décisionnel et la compétence demeurent au palier local. Voilà un commentaire judicieux. Aussi convient-il d'approfondir cette question, et, plus particulièrement, d'étudier la possibilité d'implanter de tels tribunaux au niveau provincial.

La nomination d'une protectrice ou d'un protecteur des membres des Premières nations

Cette recommandation émane d'une enquête menée par la journaliste C. Howard (2000) auprès de femmes des Premières nations partout au Canada. Celles-ci ont fourni à la journaliste maints exemples de corruption et de mauvaise gestion au sein de leurs collectivités. Une Manitobaine a proposé de nommer une protectrice indépendante ou un protecteur indépendant des membres des Premières nations qui aurait pour tâche d'effectuer des vérifications et des enquêtes sur les allégations de mauvaise gestion dans les quelque 600 réserves au Canada. À notre avis, cette recommandation est importante et devrait faire l'objet d'examens approfondis par le MAINC et les Premières nations.

L'intégration de l'analyse comparative entre les sexes dans les négociations

> Lorsque nous négocions des ententes d'autonomie gouvernementale, nous devons avoir conscience du fait que, dans certaines collectivités, les femmes autochtones ne sont pas suffisamment représentées dans les processus de consultation et de négociation. Les parties ont intérêt à être attentives aux points de vue tant des femmes que des hommes tout au long du processus. Cela permettra d'élaborer une entente finale qui sera stable et à laquelle les principes de la saine gestion publique seront intégrés. Cette question n'est pas purement théorique [...] La saine gestion publique dans un régime politique stable est un objectif de toutes les négociations sur l'autonomie gouvernementale. Les ententes qui sont empreintes de préjugés fondés sur le sexe ou qui sont conclues à la suite d'un processus marqué par ces préjugés risquent de donner lieu à des litiges et d'engendrer une instabilité chronique. Par contre, les ententes qui favorisent l'égalité sont plus susceptibles d'être stables et de jouir d'une plus grande légitimité. Il incombe à tous les participants engagés dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale de bien connaître les principes de l'analyse portant sur l'égalité entre les sexes. (MAINC 1999 : 3-1, 3-2)

À notre avis, le gouvernement fédéral devrait adhérer au *Guide pour faire l'analyse de l'égalité entre les sexes*, publié par Affaires indiennes et du Nord Canada en 1999. Et toutes les autres parties, y compris les Premières nations et les représentants des gouvernements provinciaux, devraient s'en inspirer pour leurs politiques. La politique du MAINC repose sur le principe suivant :

> [L'analyse portant sur l'égalité entre les sexes est] une démarche d'évaluation des répercussions différentes que peuvent avoir les politiques, les programmes et les textes législatifs proposés ou en vigueur sur les femmes et sur les hommes en tenant compte des contextes de vie différents (des réalités socioéconomiques différentes) des femmes et des hommes. (MAINC 1999 : 3-1)

Malheureusement, ce guide a une lacune : l'absence d'un cadre ou d'une analyse contextuelle qui permettrait de mieux comprendre la diversité des réalités vécues par les femmes des Premières nations. Mais, il est important que les personnes qui appliqueront les principes énoncés dans le *Guide* soient sensibilisées à ces réalités. Le document *First Nations Gender Lens*, préparé par Absalon *et al.* (1996a) pour le ministère de l'Égalité des femmes de la Colombie-Britannique, pourrait servir de référence aux législatrices et législateurs, aux décisionnaires, aux négociatrices et négociateurs et aux autres intervenantes et intervenants en matière d'analyse comparative entre les sexes tenant compte du contexte. Le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait mettre ce document à la disposition de ces personnes.

L'adoption d'une optique propre aux Premières nations et tenant compte des différences entre les sexes

Nous préconisons l'adoption par les Premières nations, par les décisionnaires provinciaux et fédéraux, par les législatrices et législateurs, par les négociatrices et négociateurs et par les

autres intervenantes et intervenants d'une optique propre aux Premières nations en tenant compte des différences entre les sexes. L'optique proposée par Absalon *et al.* (1996a) pourrait servir de modèle, puisqu'elle fournit de l'information et des questions contextuelles visant à reconnaître les inégalités d'ordre social et politique auxquelles sont confrontées les femmes autochtones et à y répondre. Cette optique a deux volets : une grille analytique et une grille factuelle. Grâce à la grille factuelle, les décisionnaires (et les autres parties) peuvent étudier sept sphères d'influence où la différence entre les sexes a des répercussions précises :

- les questions juridiques;
- le vécu;
- la discrimination systémique;
- l'égalité économique;
- la violence faite aux femmes;
- la santé et les services sociaux;
- d'autres sphères.

La participation des femmes des Premières nations à la gouvernance

> Le renforcement des capacités signifie également qu'il faut s'assurer que les femmes autochtones participent activement aux consultations et aux prises de décision touchant les initiatives d'autonomie gouvernementale. Le gouvernement fédéral reconnaît que les femmes autochtones ont joué traditionnellement un rôle de première importance dans l'histoire des peuples autochtones et accroîtra la participation des femmes dans les processus d'autonomie gouvernementale, en particulier au niveau local. Dans l'esprit de la recommandation de la Commission royale, le gouvernement fédéral examinera la possibilité de fournir des fonds additionnels à cette fin. (MAINC 1997 : 18)

Pour que les enjeux et les préoccupations des femmes des Premières nations soient traitées de manière efficace, il faudra que ces femmes participent aux prises de décisions et aux négociations concernant les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les traités. C'est une réalité incontournable. Par conséquent, les chefs des Premières nations, ainsi que leurs homologues aux niveaux fédéral et provincial, devront assurer la participation des femmes. Principe qu'avait d'ailleurs recommandé la Commission royale sur les peuples autochtones (1996a : 89) :

> 3.2.7 Que les gouvernements autochtones adoptent le principe de l'inclusion des femmes, des jeunes, des anciens et des handicapés au sein des conseils de direction et des organes décisionnels, les modes de représentation et de participation de ces personnes devant être ceux qu'elles jugent le plus appropriés.

La *Loi sur les Indiens* devrait, par conséquent, statuer sur l'inclusion des femmes dans les conseils. Il est primordial d'assurer leur présence au sein des conseils des Premières nations et il existe divers moyens de le faire, dont la représentation proportionnelle au nombre d'électrices et la distribution égale des sièges entre les femmes et les hommes.

Il conviendrait aussi que les femmes puissent participer sur un pied d'égalité aux travaux des autres instances de direction (p. ex. les conseils consultatifs, les conseils scolaires et les conseils de santé).

L'obligation de rendre des comptes

> [*Traduction*] L'obligation de rendre des comptes est un élément central des gouvernements démocratiques, qu'ils soient autochtones ou non autochtones. (Graham 1999 : 1)

L'Institut sur la gouvernance (Graham 1999 : 5) propose un cadre pour conclure de bonnes ententes sur l'obligation de rendre des comptes avec les gouvernements.

- Préciser clairement le but visé par l'obligation de rendre des comptes.
- Diriger la relation et comprendre l'interaction.
- Éliminer certains aspects négatifs de l'obligation de rendre des comptes.
- Réduire le nombre de niveaux hiérarchiques.
- Veiller à ce que les gouvernements autochtones agissent prudemment sur le plan financier.
- Élaborer des méthodes de règlement des conflits et des techniques de prévention efficaces.

Nous encourageons fortement les négociatrices et les négociateurs (des Premières nations et des gouvernements fédéral et provinciaux) à élaborer des plans gouvernementaux qui prévoient l'obligation de rendre des comptes aux membres des Premières nations.

L'adoption de mécanismes de règlement des conflits

Notre but n'est pas d'énoncer un processus général de règlement des conflits, mais plutôt de décrire les principaux éléments qui devraient en faire partie. La *Loi sur les Indiens*, ou toute autre forme de gouvernance imposée, est un ensemble de règles et de règlements qui ne tiennent pas compte des points de vue des personnes touchées et ne proposent rien en matière de règlement des conflits. Or, ces politiques imposées ont eu des répercussions importantes sur la manière dont les Premières nations se sont gouvernées au cours des dernières années. D'où l'impossibilité pour nombre d'intervenants, dont les femmes, d'avoir voix au chapitre à cet égard.

Pour obtenir des résultats concluants, il est importe, lorsqu'on élabore des méthodes de règlement des conflits, de comprendre la culture. Ainsi, tout examen des questions autochtones au Canada doit respecter la diversité culturelle qui caractérise les Premières nations. En Colombie-Britannique, par exemple, il existe plus de 197 nations qui ne partagent pas toutes les mêmes visions du monde, les mêmes pratiques et les mêmes traditions. Ce serait faire preuve d'ethnocentrisme que d'élaborer une seule méthode de règlement des conflits

pour toutes les Premières nations au Canada. Depuis plus d'un siècle, les membres des Premières nations luttent contre la *Loi sur les Indiens*, cette loi qui ne tient pas compte des particularités de chaque nation ni des besoins des Autochtones, en particulier de ceux des femmes.

Il existait autrefois des méthodes efficaces de règlement des conflits chez les Premières nations, mais la *Loi sur les Indiens* en a fait disparaître un bon nombre. Les aînés de différentes nations peuvent encore en témoigner. Voici un exemple parmi d'autres obtenu lors d'un entretien : lorsqu'une personne mettait la Première nation dans l'embarras, par des récriminations ou un geste, par exemple, les aînées et les aînés conseillaient cette personne sans la brusquer. D'une voix douce, elles et ils lui donnaient des exemples de comportement acceptable. La personne modifiait son comportement; il n'y avait plus de conflits ou de différends.

Il existe une large gamme de méthodes de règlement des conflits, qui s'équivalent toutes. Pour choisir, on se fonde sur l'efficacité de la méthode et sur ce qu'en pensent les intervenantes et les intervenants. Les trois méthodes les plus courantes sont la médiation, la négociation et la facilitation. Chacune d'elles repose sur une approche différente et suppose la participation des intervenantes et des intervenants. Au lieu d'expliquer en détail ces méthodes, nous donnerons les grandes lignes du chapitre sur un cadre de règlement des conflits qui devrait être ajouté à la *Loi sur les Indiens*. Or, parce que ce texte de loi ne prévoit rien en matière de règlement des conflits et que la plupart des collectivités ne disposent pas de tels mécanismes, les décisions sont prises sans la participation des membres des collectivités et sans autre recours. Démarche qui risque de susciter des sentiments négatifs et des réactions défavorables au sein du groupe. Aussi estimons-nous que toutes les collectivités des Premières nations où les droits ou les intérêts d'une personne sont menacés devraient pouvoir recourir au règlement des conflits. Cette méthode leur permettrait d'interpréter leur constitution, de régler des conflits entre les politiciens ou entre le gouvernement et la population. Comme nous l'expliquions dans la section sur le projet Harvard, les investisseuses et investisseurs recherchent des mécanismes indépendants de règlement des conflits qui font en sorte, en cas de litiges sur les permis ou les impôts, par exemple, que les décisions du chef et du conseil soient étudiées par une instance équitable et indépendante.

Nous recommandons, par conséquent, que la *Loi sur les Indiens* prescrive en termes généraux le règlement des conflits. (Ce qui permettra aux Premières nations de choisir la méthode qui est la mieux adaptée à leur culture et à leurs traditions.) Un cadre de règlement des conflits devrait :

- définir clairement ce qu'est un conflit ou un différend;
- établir des objectifs concrets;
- expliquer clairement la méthode (étapes, recours aux aînées et aux aînés, etc.);
- être mis à la disposition de tous les membres de la collectivité et préciser qui peut y recourir;
- incorporer les lois et les protocoles traditionnels;

- assurer la participation obligatoire des femmes à l'élaboration et à la prestation des méthodes de règlement des conflits;
- trouver des méthodes préventives, faciles à comprendre et à suivre et peu coûteuses.

Les ententes définitives, dont l'*Entente définitive Nisga'a*, proposent diverses méthodes de règlement des conflits. Notre étude a porté sur les méthodes déjà implantées en vertu de nombreuses ententes et sur celle que l'une de nous avait élaborée en s'inspirant des traditions des Nuu-chah-nulth pour le traité de la Première nation Nuu-chah-nulth. (Cette méthode a été remplacée par le chapitre sur le règlement des conflits de l'*Entente définitive Nisga'a* lorsque la Première nation Nuu-chah-nulth a décidé d'adopter presque intégralement cette entente.) Nous avons extrait les points communs, qui sont énumérés ci-dessus.

La transparence

> [*Traduction*] La transparence suppose la libre circulation des renseignements. La population doit avoir accès aux institutions, aux processus et aux organes décisionnels de l'État. (Institut sur la gouvernance 1999b : 26)

Les gouvernements des Premières nations doivent, peut-être avec l'appui du gouvernement fédéral, veiller à ce que leurs institutions politiques soient transparentes, ce qui accroîtra la confiance de la population en leurs systèmes de gouvernement. On devrait donner aux membres l'information à laquelle elles et ils ont droit, par exemple, des vérifications annuelles, des budgets et des états financiers provisoires, et ce, de façon régulière. Étant donné que les fonds appartiennent à l'ensemble des membres, ces renseignements sont cruciaux. Il faut préciser clairement quels renseignements seront accessibles aux membres.

L'élaboration de lois sur les conflits d'intérêt

Les conflits d'intérêt représentent l'un des plus grands problèmes pour les collectivités des Premières nations. En effet, la plupart d'entre elles sont petites et il y a des liens de parenté très étroits entre les membres. Il importe donc d'instaurer des lois à cet égard qui définissent les conflits d'intérêt et les moyens de les résoudre. Pour gagner la confiance de leurs citoyennes et citoyens, les gouvernements des Premières nations doivent adopter de telles lois. C'est en faisant preuve d'impartialité et d'intégrité, deux principes fondamentaux, qu'on évitera les conflits d'intérêt.

Les décisions des gouvernements des Premières nations doivent être exemptes de tout parti pris ou motif personnel. Les personnes qui occupent un emploi de confiance devraient se retirer de tout dossier duquel elles tireraient un avantage économique personnel. Car même l'apparence de conflit mine la confiance que les membres d'une Première nation accordent généralement aux conseils. La transparence est un thème à la mode en politique dont il faut traiter par le biais de lois sur les conflits d'intérêt.

Dans une affaire dont elle avait été saisie[16], la cour suprême de la Colombie-Britannique a d'ailleurs fait remarquer que [*traduction*] « dans une petite collectivité, en raison des liens familiaux complexes, les conseils de bande ne pourraient pas fonctionner si les tribunaux appliquaient strictement les règles sur les conflits d'intérêt. Si les conseillers devaient se retirer de tous les dossiers touchant des proches, ni la Première nation ni son conseil ne

pourraient fonctionner ». Par conséquent, chaque collectivité doit définir ce qu'est une famille. Une petite collectivité pourrait décider, par exemple, que la famille comprend une personne, sa conjointe ou son conjoint et leurs enfants ou une personne, sa conjointe ou son conjoint, leurs enfants, les parents, les frères et les soeurs.

Format recommandé pour insertion dans la *Loi sur les Indiens*

La mise en oeuvre de lois sur les conflits d'intérêt vise à ce que :

- les chefs et les autres membres des conseils, ainsi que les membres de leur famille (selon la définition arrêtée par la collectivité), ne tirent aucun avantage personnel de leurs décisions;
- les chefs et les autres membres des conseils ne tirent aucun gain personnel de leurs fonctions;
- les chefs et les autres membres des conseils ne puissent se servir de renseignements confidentiels dans le but de promouvoir leurs intérêts personnels ou ceux de leur famille;
- les chefs et les autres membres des conseils déclarent tout conflit d'intérêt, le cas échéant, et se retirent alors des discussions et du processus décisionnel.

Le respect des règles de justice naturelle

Les décisions prises par les collectivités des Premières nations ne sont pas toujours équitables. Ce manque d'équité n'est pas délibéré; il découle plutôt du fait que les personnes ignorent qu'elles peuvent recourir à certains mécanismes d'équité lorsque leurs droits et intérêts juridiques sont lésés par une décision d'un conseil. Afin de faire en sorte que toutes les Premières nations respectent le principe d'équité, il faut inclure dans la *Loi sur les Indiens* et dans les autres documents officiels des Premières nations (constitution, entente sur l'autonomie gouvernementale ou traité) des dispositions à ce sujet. On s'assurera ainsi que tous les conseils connaissent leurs devoirs et que tous les membres des collectivités connaissent leurs droits. On pourrait aussi ajouter les mécanismes d'équité à la *Loi sur les Indiens*, qui n'en parle pas, afin que les membres y aient accès. Enfin, on pourrait aussi inclure la jurisprudence dans la *Loi*.

Il a été statué, dans bon nombre de causes[17], que des dispositions expresses de la *Loi sur la Cour fédérale* s'appliquaient aux conseils des Premières nations. Ainsi, aux termes de l'article 18[18], si les pouvoirs législatifs que détient un organisme ont été conférés aux termes d'une loi fédérale, seul un tribunal fédéral peut instruire cette cause. Cela signifie que la cour fédérale peut revoir les décisions prises par les conseils dans certains cas particuliers et peut imposer des mesures correctives précises. Or, la plupart des Premières nations ignorent qu'elles sont assujetties aux règles de justice naturelle et qu'un tribunal pourrait revoir leurs décisions. De même, les membres des Premières nations ignorent que s'ils estiment avoir été lésés par une décision, ils peuvent porter cette décision en appel devant un tribunal. Comme il existe des précédents juridiques, les conseils et leurs membres, les femmes surtout, ont tout intérêt à ce que ces critères soient incorporés dans la *Loi sur les*

Indiens. Les droits individuels seraient ainsi protégés dès le début, ce qui éliminerait le recours onéreux aux avocats pour réexaminer la décision du conseil. Il convient de noter que ces règles s'appliquent même si le conseil est élu ou sélectionné selon la coutume des Premières nations[19]. Les règles de justice naturelle s'appliquent également aux tribunaux d'appel qui ont pu être établis aux termes de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*.[20]

Les principes appelés « règles de justice » naturelle font partie du droit administratif, un ensemble plus vaste de règles complexes. Dans son application aux Premières nations, le droit administratif évolue lentement. Nous tenterons, dans la présente section, d'expliquer certains des principes fondamentaux du droit administratif qui seraient utiles aux membres des Premières nations, en particulier aux femmes, aux aînées et aux aînés et aux jeunes.

Lorsque les droits particuliers d'une personne sont lésés, le conseil doit, avant de prendre une décision, suivre certaines procédures. Il importe de souligner que ce principe ne s'applique qu'aux situations où les droits particuliers sont lésés, pas aux décisions politiques de portée générale. Voici quelques exemples de ces situations : à la dissolution du mariage, le conjoint hérite de la maison et la conjointe doit quitter la réserve avec ses enfants; on refuse de donner une maison à une femme, ce qui est discriminatoire et cela, d'autant plus si la femme venait d'être réintégrée dans la collectivité; on suspend un droit ancestral ou un droit issu d'un traité parce que la personne a apparemment enfreint une loi communautaire valablement acceptée ou parce que le conseil refuse de délivrer une licence ou un permis conformément à la *Loi*. Ou encore, on a pris une terre à une personne, pour rezonage, sans préavis raisonnable, audience ni indemnité; on a délivré ou révoqué un permis d'exploitation commerciale; ou on a ordonné à une conjointe ou un conjoint non autochtone de quitter la réserve. Les femmes sont particulièrement vulnérables à ce genre de décisions, parce qu'il y a moins de femmes qui occupent des postes décisionnels dans la collectivité et parce qu'elles n'ont pas toujours voix au chapitre. Ainsi, dans bien des cas, la maison est au nom du conjoint et la conjointe et ses enfants ne peuvent y demeurer parce qu'une décision ou une politique de la Première nation établit que seul le propriétaire inscrit doit y vivre.

Il arrive souvent que les chefs et les conseils ne soient pas conscients de leurs responsabilités à cet égard. Qui plus est, les membres ignorent qu'ils ont une voie de recours. Aussi faut-il sensibiliser les membres et les dirigeantes ou dirigeants des collectivités à leurs responsabilités et droits respectifs. On pourrait amorcer ce processus en incorporant toutes les procédures indiquées dans le cadre du gouvernement des Premières nations.

Il est absolument nécessaire que, dès que les droits et intérêts juridiques d'une personne sont lésés par une décision du conseil, les parties intéressées soient avisées de toute réunion du conseil à ce sujet. En outre, le conseil doit remettre à la personne tous les renseignements qui étayent sa décision. Puis, le conseil doit tenir une audience équitable[21] au cours de laquelle la personne touchée pourra présenter son point de vue. À l'heure actuelle, peu de conseils suivent cette démarche; leurs décisions pourraient donc être contestées devant les tribunaux, ce qui entraînerait d'énormes dépenses juridiques pour la Première nation et la personne.

Une audience équitable suppose l'absence de préjugés[22]. Les tribunaux ont reconnu que des liens familiaux n'entraînent pas nécessairement des décisions partiales du conseil. Dans les petites collectivités, en raison des liens familiaux étroits, les conseils de bande ne pourraient pas fonctionner si les tribunaux appliquaient strictement les règles sur les conflits d'intérêt et l'impartialité. En outre, si les conseillers devaient se retirer de tous les dossiers touchant des proches, ni la Première nation ni son conseil ne pourraient fonctionner. Comment peut-on savoir si les décisions sont discriminatoires? Il existe divers indices, dont des liens de parenté complexes, le fait que des conseillers bénéficient de la décision ou qu'ils se présentent à une audience ou une réunion en ayant déjà pris leur décision et n'écoutent pas les autres et, enfin, la mise en oeuvre hâtive de la décision du conseil. Les conseils doivent donc s'assurer de tenir des audiences impartiales ou sans crainte raisonnable de partialité.

L'aspect le plus important des règles de justice naturelle est le respect qu'on témoigne aux personnes en les avisant et en leur donnant la possibilité de parler aux décisionnaires. Ainsi, les personnes sont conscientes de leurs droits et savent qu'elles ont pu se faire entendre.

Directive d'orientation concernant les droits des membres des Premières nations

L'ensemble des membres des Premières nations, ou toutes les personnes dont les droits ou les intérêts particuliers sont lésés par une décision du conseil d'une Première nation, ont droit à certaines procédures. Ceci s'applique dans deux situations :

- dans l'exercice des pouvoirs conférés par la *Loi sur les Indiens* (p. ex. adopter et appliquer des règlements administratifs en vertu de l'article 81 de la *Loi* ou expulser quelqu'un de la réserve en vertu de l'article 31 (violation de propriété) de la *Loi*;
- chaque fois qu'un conseil prend une décision administrative (c.-à-d. une décision qui n'est pas assujettie à la *Loi*).

Si les droits ou les intérêts juridiques particuliers d'une personne sont lésés, et qu'une décision fera tort à cette personne, il faut lui donner un préavis raisonnable de toute réunion à ce sujet. La personne doit connaître la nature des plaintes ou de la cause et doit avoir l'occasion d'y réagir. En d'autres termes, il faut remettre à la personne les documents qui la concernent. Si le conseil ignore ces procédures, il ne pourra tenir une audience équitable et sa décision ne sera pas valide. Étant donné que cela ne peut être établi que par un tribunal, il convient d'inclure ces procédures dans la *Loi sur les Indiens* ou dans les règlements de manière à s'assurer qu'elles sont respectées.

Il faut également veiller, lorsqu'il y a une audience, à ce que les décisionnaires ne profitent de la décision en aucune façon et à ce qu'il n'existe pas de liens familiaux très étroits[23]. En outre, les décisionnaires devraient avoir l'esprit ouvert durant les audiences et écouter toutes les présentations de bon gré. Ce n'est que si toutes ces conditions sont réunies que les membres des Premières nations seront traités équitablement et qu'ils auront le sentiment d'avoir été traités ainsi. Une cour d'appel ne peut statuer sur des questions de droit et de jurisprudence; elle ne peut que traiter les cas d'infraction aux règlements[24].

Cadre législatif recommandé

Si un conseil d'une Première nation, ou un tribunal d'appel constitué aux termes de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, prend une décision qui lèse les droits ou les intérêts particuliers d'un membre d'une Première nation ou d'une autre personne, il faut prendre les mesures suivantes.

- Si une réunion doit avoir lieu pour traiter des droits ou des intérêts d'une personne qui risque d'être lésée, il faut donner un préavis d'au moins 10 jours ouvrables à la personne dont les droits ou les intérêts particuliers pourraient être lésés par la décision du conseil de la Première nation.

- La personne dont les droits ou les intérêts pourraient être lésés recevra tous les documents concernant ses droits avant la réunion.

- Les personnes lésées auront l'occasion de répondre aux questions qui les concernent. Elles pourront le faire par écrit ou oralement durant la réunion.

- Le conseil de la Première nation doit s'assurer de l'impartialité des décisionnaires. À cette fin, il adoptera des lignes directrices sur l'impartialité, notamment en ce qui a trait aux liens familiaux étroits et aux personnes qui profitent de la décision. Ce document précisera les procédures à suivre afin qu'aucune décision ne soit prise avant que la personne concernée ait pu réagir.

La description claire des droits des membres

De nombreuses collectivités organisent des assemblées communautaires afin de guider la ou le chef et le conseil. On y adopte des propositions auxquelles adhère la collectivité. Or, aux termes de la *Loi sur les Indiens*, les membres n'ont pas d'autorité, sauf lors des référendums sur l'approbation des codes d'appartenance. Seuls la ou le chef et le conseil détiennent l'autorité au sein de la collectivité. Quel poids aurait alors en cour une proposition adoptée par l'ensemble des membres? Il importe donc de préciser les circonstances dans lesquelles le conseil est tenu de respecter et d'appliquer la décision des membres.

On affirme que la ou le chef et le conseil sont les fiduciaires des avoirs de la collectivité. La collectivité est propriétaire des avoirs, qui sont administrés par la ou le chef et le conseil. Les membres devraient-ils avoir voix au chapitre et, le cas échéant, dans quels domaines? Il importe donc que les collectivités examinent cette question et prennent des décisions sur leur participation et sur les mesures de responsabilisation qu'elles imposeront à leurs chefs et conseils.

Il faut établir des critères de base que devront respecter les chefs et les conseils. En voici deux exemples : quand faut-il obtenir l'accord de la collectivité et combien de voix faut-il recueillir. On pense, notamment, aux questions suivantes :

- **Dépenses et prêts excédant un montant préétabli :** Soulignons d'abord que la ou le chef et le conseil ont pour fonctions d'assurer le fonctionnement de la collectivité, d'offrir les

meilleurs services possibles et de créer des possibilités de développement économique. De telles initiatives exigent une liberté d'action, aussi faut-il trouver un équilibre. Entre autres solutions de rechange, citons des lignes directrices à l'intention du chef et du conseil sur, notamment, le niveau d'endettement que peut se permettre la Première nation et que le conseil ne peut dépasser sans l'autorisation de la collectivité. On pourrait aussi, lorsqu'une collectivité approuve un projet — par exemple la construction d'un nouveau centre communautaire — veiller à ce que les membres soient informés du financement nécessaire avant qu'ils ne prennent leur décision.

- **Lois qui touchent les collectivités :** Comment consulte-t-on la collectivité? Comment obtient-on son consentement? L'article 81 permet aux conseils d'adopter des règlements administratifs qui ne font aucune référence aux membres qui y seront assujettis. Il est donc essentiel d'instaurer un processus de consultation détaillé sur ces règlements administratifs.

- **Traités, ententes de principe, ententes sur l'autonomie gouvernementale et autres ententes importantes :** Quel rôle réserve-t-on aux membres? Quel pourcentage de voix faut-il recueillir? Ces questions devraient être clairement définies dans la constitution ou le cadre du gouvernement. Nous savons d'expérience que la ou le chef et le conseil peuvent décider, sur un coup de tête, de ratifier ou non des instruments tels que des ententes de principe, s'ils jugent plus ou moins urgent d'obtenir l'approbation de la collectivité. On a également jugé acceptable, par le passé, une faible participation au scrutin en vue d'adopter un instrument politique aussi crucial qu'une entente de principe. Voilà pourquoi nous jugeons essentiel que les membres connaissent le nombre minimum de voix à recueillir à ces scrutins et les règles du jeu et sachent qu'on ne peut pas les modifier à la dernière minute.

La mise en place de mécanismes de destitution des chefs

Aux termes de la *Loi sur les Indiens*, on peut destituer la ou le chef et le conseil pour les motifs suivants : avoir été déclaré coupable d'un acte criminel, avoir manqué trois réunions consécutives, démissionner et mourir. Mais les collectivités n'ont aucun recours si la ou le chef ou le conseil était impliqué dans un conflit d'intérêt manifeste ou était accusé d'un crime jugé répugnant par la collectivité. (Bien des années peuvent s'écouler, en effet, avant que la personne ne subisse son procès.) Les pressions politiques — cet outil si efficace dans les collectivités non autochtones lorsque la conduite d'un dirigeant, d'un ministre ou d'un premier ministre est jugée inacceptable par la population — ne sont pas aussi efficaces chez les Autochtones. Voilà pourquoi les Premières nations devraient se doter de mécanismes de destitution des chefs.

La prise en considération de questions qui intéressent particulièrement les femmes

- **Les ordonnances de mise en possession du foyer conjugal :** En vertu de la jurisprudence, les réserves ne sont pas assujetties aux lois provinciales portant sur les bien-fonds. Or, comme le droit de la famille est de compétence provinciale, les tribunaux ne peuvent émettre d'ordonnance de mise en possession du foyer conjugal. Les femmes doivent avoir le droit de conserver le foyer conjugal, surtout lorsqu'elles ont la garde des enfants. Il faudra donc modifier en conséquence la *Loi sur les Indiens*.

- **L'évaluation des propriétés dans les réserves :** Cette pomme de discorde a souvent pour effet de léser les femmes, puisqu'elles ne touchent pas leur part de la valeur foncière. Évaluer les domiciles dans les réserves a toujours été difficile. Aussi faut-il élaborer des lignes directrices afin de veiller à ce que les résidences dans les réserves soient évaluées équitablement et à ce que les femmes touchent leur juste part à la dissolution du mariage.

- **Les ordonnances de non-communication** sont des documents délivrés par les tribunaux. Mais dans les collectivités éloignées ou isolées, où les forces policières sont peu présentes, il est impossible de les faire respecter. Il faut mettre en place des mécanismes visant à protéger les femmes dans ces situations. En voici deux exemples : autoriser les conseils à nommer une personne qui veillera au respect des ordonnances de non-communication ou ordonner à la personne visée par l'ordonnance de quitter la réserve en adoptant un règlement administratif ou une résolution du conseil. Même si la plupart des conseils ne veulent pas se mêler d'une question qu'ils associent à la sphère familiale, il faut néanmoins protéger les femmes et les enfants contre la violence.

- **Les allocations d'entretien :** Les Premières nations devraient remettre aux femmes tous les renseignements financiers se rapportant aux sommes touchées par les hommes, y compris les rétributions et les frais de déplacement. Il arrive souvent, en effet, que les femmes soient incapables de montrer que leur époux touche un revenu parce que l'administration leur met des bâtons dans les roues. Il faut, par conséquent, prendre des mesures afin que ces renseignements financiers soient accessibles lors d'instances portant sur les allocations d'entretien. Par ailleurs, il se peut que les femmes non autochtones, dont les enfants sont nés d'un père autochtone, aient de la difficulté à accéder aux comptes bancaires ou aux avoirs du père si ceux-ci se trouvent dans la réserve. La *Loi sur les Indiens* devrait être modifiée afin que les hommes ne puissent invoquer l'article 89 pour ne plus avoir à verser d'allocations d'entretien pour enfants mineurs, que ces enfants soient ou non membres des Premières nations.

L'adoption d'une loi sur la gouvernance

> [*Traduction*] La loi sur la gouvernance sera fondée sur la gouvernance effective et prescrira des responsabilités et des rôles clairs pour les conseils des Premières nations, ainsi que la transparence et l'obligation de rendre des comptes[25].

Le MAINC a entrepris une vaste consultation auprès des Premières nations sur une mesure législative relative à l'autonomie gouvernementale. Cette mesure s'appliquerait aux Premières nations qui sont actuellement assujetties à la *Loi sur les Indiens*, mais pas à celles, comme les Nisga'a, qui sont déjà autonomes. Nous applaudissons à une telle initiative. Une mise en garde s'impose toutefois : les processus de ratification du projet de loi et de consultation doivent se dérouler selon les critères fixés par les Premières nations. Cela suppose, notamment, élaborer les paramètres, les processus et les échéanciers pour chaque modification. Une démarche à laquelle devraient collaborer les Premières nations et le gouvernement fédéral. Il conviendrait également, au moment d'élaborer le projet de loi, de consulter les gouvernements des Premières nations, les groupes de femmes et d'autres intervenantes et intervenants; car ce

document, ne l'oublions pas, influera sur la vie quotidienne de tous les membres des Premières nations. Tous les efforts du gouvernement fédéral pour assimiler les Premières nations, par la *Loi sur les Indiens* ou ses politiques, se sont soldés par un échec. L'État n'a laissé dans son sillage que privations, malheurs et pertes. Voilà pourquoi il importe de tenir compte de toutes les préoccupations des Premières nations, y compris celles des groupes de femmes, si l'on veut instaurer un partenariat fructueux entre les Premières nations et l'État.

En Colombie-Britannique, les traités déjà négociés comportent des dispositions sur l'autonomie gouvernementale. Il importe donc que le projet sur la gouvernance ne fasse pas obstacle à ce qui est en train d'être négocié, ou l'a déjà été, ni ne ralentisse le processus entamé depuis huit ans.

6. CONCLUSION

> [*Traduction*] À mesure que progressent les débats sur l'autonomie gouvernementale, il importe de ne pas négliger les droits des femmes autochtones. Il faut protéger les devoirs acquis des femmes autochtones et les concrétiser. On ne peut perpétuer les erreurs du passé. Il faut garantir par le biais d'une constitution les droits des femmes au sein des collectivités et des gouvernements autochtones. (Isaac et Maloughney 1992 : 475)

Nous espérons que le présent rapport alimentera le débat actuel sur l'égalité entre les sexes et les femmes des Premières nations tout en offrant quelques choix et solutions. Notre étude s'ancre dans une perspective sur l'égalité des sexes qui intègre le point de vue de deux femmes issues des Premières nations, deux mères et avocates ayant participé activement à la vie politique des Premières nations et aux négociations des traités en Colombie-Britannique. Il se dégage très clairement de la documentation que nous avons examinée, ainsi que de nos expériences personnelles et professionnelles, que les préoccupations des femmes des Premières nations continuent d'être occultées au profit des intérêts des dirigeants de sexe masculin. Pendant ce temps, les femmes continuent de subir un taux injustifiable de violence familiale et sont souvent exclues des structures existantes et des négociations sur l'autonomie gouvernementale et les traités. Par surcroît, quand elles y prennent part, elles ne sont pas écoutées. Les préoccupations des femmes des Premières nations doivent être respectées; les hommes et les femmes doivent se délester de leur mentalité de colonisés et oeuvrer pour l'émancipation de leurs collectivités.

Les recommandations présentées au début du présent rapport et dans le corps du texte favoriseront l'exercice d'une saine gestion des affaires publiques chez les Premières nations. Nous encourageons fortement celles-ci à se doter de structures politiques et administratives fondées sur l'égalité des sexes et à accorder aux femmes la place qui leur revient dans l'avenir de leurs peuples.

Ces principes de saine gestion des affaires publiques devraient être assurés par des dispositions visant à assurer la présence des éléments suivants : la participation des femmes à tous les aspects de la vie politique et administrative; un mécanisme de résolution des conflits; des principes de justice naturelle; le respect des droits de tous les membres; la transparence et l'obligation d'informer les membres; des lignes directrices en matière de conflits d'intérêt aux fins de la prise de décisions; des critères pour la destitution des chefs; des mécanismes permettant de régler les questions de nature familiale comme la possession, l'évaluation et la répartition des biens matrimoniaux situés dans les réserves; le paiement de la pension alimentaire pour les enfants de membres des Premières nations; l'exécution des ordonnances de non-communication. Sur une plus vaste échelle, une protectrice ou un protecteur des membres des Premières nations et un comité des droits de la personne pourraient être nommés pour traiter des dossiers particuliers.

En outre, nous recommandons fortement que le gouvernement fédéral et les Premières nations élaborent conjointement une loi sur la gouvernance et en reportent l'adoption dans le

but de tenir des consultations étendues et fructueuses auprès des membres des Premières nations, des groupes de femmes et des autres parties concernées. Il faudra aussi donner aux Premières nations de la Colombie-Britannique qui négocient actuellement des traités l'assurance que ce processus ne viendra pas entraver l'avancement de leur démarche.

Recommandations

Nous adressons les recommandations suivantes aux Premières nations, aux décisionnaires de l'État, aux législatrices et législateurs et aux négociatrices et négociateurs.

- D'abord et avant tout, que le gouvernement fédéral tienne la promesse formulée dans *Rassembler nos forces*, de financer les groupes de femmes des Premières nations (renforcement des capacités), aux échelons local et national, dans le but d'accroître leur participation aux démarches concernant l'autonomie gouvernementale.

- Qu'on assure la participation entière et égale des femmes des Premières nations au dossier de l'autonomie gouvernementale et aux négociations de traités. En Colombie-Britannique, la Commission des traités de cette province pourrait exiger que cette condition soit respectée avant d'entreprendre des négociations. Le gouvernement fédéral pourrait lui aussi exiger, avant d'engager des pourparlers en matière d'autonomie gouvernementale, que des femmes siègent aux comités de négociation.

- Qu'on assure la participation entière et égale des femmes des Premières nations à la gestion des affaires publiques (que celle-ci relève de *Loi sur les Indiens* ou découle de l'autonomie gouvernementale). On pourrait atteindre cet objectif en modifiant la *Loi sur les Indiens* ou en exigeant que les Premières nations prévoient des dispositions à cet effet dans leurs chartes ou constitutions. On pourrait aussi exiger que les ententes ou les traités en matière d'autonomie gouvernementale comprennent des dispositions à cet effet. Cette responsabilité devrait incomber à la fois aux Premières nations, au gouvernement fédéral et aux provinces en vertu de politiques ou de lois.

- Que Condition féminine Canada, les ministères provinciaux responsables de la condition féminine et les conseils consultatifs appuient (financièrement et autrement) les buts et les aspirations des femmes des Premières nations, y compris leur participation entière et égale aux négociations et aux structures gouvernementales. Dans la mesure du possible, on devrait accorder des subventions de base aux groupes de femmes des Premières nations.

- Que les accords, traités, chartes et constitutions des Premières nations comportent des dispositions en matière d'égalité des sexes.

- Qu'il soit élaboré, par les Premières nations et à leur intention, des énoncés de vision stratégique tenant compte des réalités contemporaines des femmes des Premières nations et contribuant à alimenter le discours émergent en matière d'autonomie gouvernementale.

- Que *toutes* les participantes et *tous* les participants aux négociations sur les traités et l'autonomie gouvernementale (représentant le gouvernement fédéral, les provinces et les Premières nations) adoptent une optique tenant compte des différences entre les sexes.

- Qu'on s'assure que *toutes* les personnes qui participent à des négociations, élaborent des politiques et légifèrent pour le compte du gouvernement fédéral adhèrent à la politique sur l'analyse comparative de l'égalité des sexes du MAINC.

- Que la politique sur l'analyse comparative de l'égalité des sexes serve de modèle aux négociatrices et aux négociateurs des provinces et des Premières nations dans l'élaboration de leurs outils respectifs à cet égard.

- Que des mécanismes de règlement des conflits soient incorporés dans les structures de gouvernement des Premières nations et soient prescrits en termes généraux par la *Loi sur les Indiens*.

- Que des règlements en matière de conflits d'intérêts soient adoptés par les Premières nations et à leur intention, que ce soit aux termes de la *Loi sur les Indiens* ou des ententes ou traités sur l'autonomie gouvernementale.

- Que des règles de justice naturelle soient prescrites en termes généraux par la *Loi sur les Indiens*.

- Que les structures gouvernementales des Premières nations soient pourvues d'un cadre de responsabilisation consacrant les principes de la transparence, de la divulgation, de la réparation des torts et de l'égalité entre les sexes, que ce soit aux termes de la *Loi sur les Indiens* ou des ententes et traités sur l'autonomie gouvernementale.

- Que les droits des membres soient définis clairement, y compris en ce qui a trait au suffrage et à l'accès à l'information sur les biens administrés en leur nom.

- Qu'on envisage l'adoption d'un mécanisme de destitution des chefs allant au-delà des dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

- Qu'on tienne compte, au moment de la révision de la *Loi sur les Indiens*, des questions relatives à l'évaluation des habitations dans les réserves, à la répartition et à la possession des biens ainsi qu'au maintien et à l'exécution des ordonnances de non-communication.

- Que les gouvernements des Premières nations, les groupes de femmes et les autres organismes représentant les Premières nations entreprennent des consultations exhaustives sur le projet de loi en matière d'autonomie gouvernementale et sa rédaction. Cette démarche de consultation doit être entreprise conjointement par les Premières nations et le gouvernement fédéral.

- Qu'on prolonge le délai fixé pour l'élaboration d'un projet de loi sur la gouvernance afin d'assurer la participation et la consultation fructueuses des Premières nations.

- Qu'on étudie la possibilité de mettre sur pied des tribunaux nationaux ou régionaux des droits de la personne.

- Qu'on examine les questions relatives à la nomination d'une protectrice ou d'un protecteur des membres des Premières nations.

BIBLIOGRAPHIE

Absolon, K., E. Herbert et K.A. MacDonald. 1996a. *First Nations Gender Lens*, rédigé pour le ministère de l'Égalité des femmes de la Colombie-Britannique.

———. 1996b. *Aboriginal Women and Treaties Project*, rapport rédigé pour le ministère de l'Égalité des femmes de la Colombie-Britannique.

Anderson, K. (sous la dir. de). 2000. « Community and Nation », *A Recognition of Being: Reconstructing Native Womenhood*, Toronto, Second Story Press.

Association des femmes autochtones du Canada (AFAC). 1992a. *An Aboriginal Charter of Rights and Freedoms: A Discussion Paper.*

———. 1992b. « Aboriginal Women and the Constitutional Debates: Continuing Discrimination », *Canadian Woman Studies/les cahiers de la femme*, vol. 12, n° 3, p. 14.

———. 1991. *Matriarchy and the Canadian Charter: A Discussion Paper*. Ottawa, AFAC.

Association du barreau canadien. 1988. *Les droits des autochtones au Canada : du défi à l'action*, Ottawa, Association du barreau canadien.

Blake, S. 1997. *Administrative Law in Canada*, Butterworths.

Blaney, F. et A. Huntley. 1999. *Bill C-31: It's Impact, Implications and Recommendations for Change in British Columbia – Final Report*, rapport commandé par l'Aboriginal Women's Action Network, décembre.

Borrows, J. 1994. « Contemporary Traditional Equality: The Effect of the *Charter* on First Nations Politics », *Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick*, vol. 23, n° 19.

British Columbia Claims Task Force. 1991. *The Report of the British Columbia Claims Task Force*, 28 juin.

Brodribb, S. 1984. « The Traditional Roles of Native Women in Canada and the Impact of Colonization », *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. IV, n° 1, p. 85.

Canada. 1969. *La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969*, Livre blanc sur la politique indienne.

Canada. Débats du Sénat (hansard). 2000. *Projet de loi sur l'Accord définitif nisga'a*, <http://www.nisgaa.org./senate/SenApr06.htm>, consulté en septembre 2001.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien (MAINC). 1999. *Un guide pour faire l'analyse de l'égalité entre les sexes*, Ottawa, le Ministère.

———. 1998. *Un plan d'action pour les Premières nations*, Ottawa, le Ministère.

———. 1997. *Rassembler nos forces. Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, Ottawa, le Ministère.

———. 1995a. *Pour la création d'emplois, pour la relance économique – Le point sur les engagements pris par le MAINC envers les Autochtones*, Ottawa, le Ministère.

———. 1995b. *L'autonomie gouvernementale des autochtones : Sommaire : Un aperçu de l'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en oeuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, Ottawa, le Ministère.

———. sd. « La gouvernance des Premières nations – Questions et réponses », tiré du site Web *Les collectivités d'abord : la gouvernance des Premières nations*, <http://www.fng-gpn.gc.ca>, consulté le 11 juin 2001.

Chiste, K.B. 1994. « Aboriginal Women and Self-Government: Challenging Leviathan », *American Indian Culture and Research Journal*, vol. 18, n° 3, p. 19.

Christofferson, C. 1991. « Tribal Court's Failure to Protect Native American Women: A Reevaluation of the Indian Civil Rights Act », *The Yale Law Journal*, vol. 101, p. 169.

Colombie-Britannique. Children's Commission. 1999. *The Children's Commissions 1998 Annual Report*, Victoria, imprimeur de la Reine.

Colombie-Britannique. Ministry of Aboriginal Affairs.1996. *Approach to Treaty Settlements Self-Government*.

Colombie-Britannique. Ministry of Women's Equality [ministère de l'Égalité des femmes]. 1996a. *The Gender Lens: A Guide to Gender Implications Analysis for Policy and Programs*, Victoria, le Ministère.

———. 1996b. *Seeing is Believing: Educating Through a Gender Lens*, mémoire rédigé par E. Carriere pour le Ministère.

Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). 1996a. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2 : *Une relation à redéfinir*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

———. 1996b. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 3 : *Vers un ressourcement*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

———. 1995. *Conclure des traités dans un esprit de coexistence*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Cornell S. et J.B. Kalt. 1998. « Sovereignty and Nation Building: The Development Challenge in Indian Country Today », *American Indian Culture and Research Journal*, vol. 22, n° 3, p. 187 (ou publications du Udall Centre, Working Paper, n° 99-3).

Dahl, Jens. 1997. « Gender Parity in Nunavut? », *Nunatsiaq News*, 30 mai, <http://articcircle.uconn.edu/SEEJ/Nunavut/gender.html>.

Dion Stout, M. et G. Kipling. 1998. *Les femmes autochtones au Canada : orientations de la recherche stratégique en vue de l'élaboration de politiques*, Ottawa, Condition féminine Canada.

Fiske, J. 1995. « Political Status of Native Indian Women: Contradictory Implications of Canadian State Policy », *American Indian Culture and Research Journal*, vol. 19, n° 2, p. 1.

Fournier, S. 1997. « Critical treaty report shelved », *The Province*, 20 janvier, p. A6.

Graham, J. 1999. *Building Trust: Capturing the Promise of Accountability in an Aboriginal Context*, Institut sur la gouvernance (Policy Brief No. 4), mai.

Graham, J. et E.C. Marques. 2000. *Understanding Constitutions: A Roadmap for Communities*, rapport commandé par l'Institut sur la gouvernance, octobre.

Graham, J. et T. Plumptre. 1999. *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, rapport commandé par l'Institut sur la gouvernance, décembre.

Green, J. 1993. « Constitutionalizing the Patriarchy: Aboriginal Women and Aboriginal Government », *Forum constitutionnel*, vol. 4, n° 4, p. 110.

Hamilton, A.C. 1995. *Le Canada et les peuples autochtones, un nouveau partenariat*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Hamilton, B. et S. Longstaffe.1987. *A New Justice for Indian Children: A Final Report of the Child Advocacy Project*, Winnipeg, Ministère du Solliciteur général du Canada.

Herbert, E.I. 1994. *Talking Back: Six First Nations Women's Stories of Recovery From Childhood Sexual Abuse and Addictions*, mémoire de maîtrise en travail social, université de la Colombie-Britannique.

Howard, C. 2000. « Chief Injustice », *Homemakers*, avril, p. 34.

Hughes, E.N. 1992. *Gender Equality in the Justice System*. Law Society of British Columbia.

Institut sur la gouvernance. 2001. *Building a Community Constitution: A Handbook for Anishinabek First Nations*, janvier.

———. 1999a. *Dispute Resolution Systems: Lessons from Other Jurisdictions*, mars.

———. 1999b. *Understanding Governance in Strong Aboriginal Communities: Phase One: Principles of Best Practices from the Literature*, octobre.

Isaac, T. 1995. « Case Commentary: Self-Government, Indian Women and Their Rights of Reinstatement under the *Indian Act*. A Comment on *Sawridge Band* v. *Canada* », *Canadian Native Law Reporter*, 4:1.

Isaac, T. et M.S. Maloughney. 1992. « Dually Disadvantaged and Historically Forgotten?: Aboriginal Women and the Inherent Right to Aboriginal Self-Government », *Revue de droit manitobain*, vol. 21, n° 2, p. 453.

Jackson, M. 1994. « Aboriginal Women and Self-Government », *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la dir. de J.H. Hylton, Saskatoon, Purich Publishing.

James, I. 1999. « Women's Concerns About Treaty Process », *Native Issues Monthly*, vol. 8.

Jones, D.P. et A. deVillars. 1999. *Principles of Administrative Law*, 3e édition, Carswell.

Kirkness, V. 1987-1988. « Emerging Native Women », *Canadian Journal of Women & the Law/Revue Femmes et droit*, vol. 2, p. 408.

Koshan, J. 1998. « Aboriginal Women, Justice and the Charter: Bridging the Divide? », *University of British Columbia Law Review*, vol. 32, n° 1, p. 23.

LaRocque, E. 1997. « Re-examining Culturally Appropriate Models in Criminal Justice Applications », *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality, and Respect for Difference*, sous la dir. de M. Asch, Vancouver, UBC Press, p. 73.

———. 1995. « La violence au sein des collectivités autochtones », *Sur le chemin de la guérison : rapport de la Table ronde nationale sur la santé et les questions sociales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, p. 74.

Manitoba. Enquête publique sur l'administration de la justice et les populations autochtones. 1991. *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: The Justice System and Aboriginal Peoples*, vol. 1, Winnipeg (Manitoba), imprimeur de la Reine, commissaires : le juge en chef adjoint A.C. Hamilton et le juge C.M. Sinclair.

McIvor, S. 1996. « Self-Government and Aboriginal Women », *Ten Years Later: The Charter and Equality for Women*, sous la dir. de M. Jackson et N.K. Banks, Vancouver, Université Simon Fraser, p. 77.

———. 1995a. « Aboriginal Women's Rights as "Existing Rights" », *Canadian Woman Studies/les cahiers de la femme*, vol. 15, nos 2 et 3, p. 34.

———. 1995b. *Aboriginal Self-Government: The Civil and Political Rights of Women*, mémoire de maîtrise en droit, Université Queen's.

———. 1994. « The Indian Act as Patriarchal Control of Women », *Aboriginal Women's Law Journal*, vol. 1, n° 1, p. 41.

Moss, W. 1990. « Indigenous Self-Government in Canada and Sexual Equality Under the *Indian Act*: Resolving Conflicts Between Collective and Individual Rights », *Queen's Law Journal*, vol. 279.

Murphy, M. 1996. « After All, Violence Is Not a Traditional Value: First Nations, Self-Government, Gender Equality and the Charter », *Ten Years Later: The Charter and Equality for Women*, sous la dir. de M. Jackson et N.K. Banks, Vancouver, Université Simon Fraser, p. 39.

Nahanee, T. 1996. « Aboriginal Women and Self-Government », *Ten Years Later: The Charter and Equality for Women*, sous la dir. de M. Jackson et N.K. Banks, Vancouver, université Simon Fraser, p. 27.

Nightingale, M. 1995. *Just-Us and Aboriginal Women*, rapport commandé par le ministère de la Justice du Canada, éd. révisée (1re édition : mars 1994).

Nuu-chah-nulth Community and Human Services. 1996. *Governing Self: Self Government*, août.

Nuu-chah-nulth Tribal Council. 1999. *Hawilthpatak Nuu-chah-nulth-aht: Nuu-chah-nulth ways of Governance*, 2 février.

Organisation des Nations Unies. 1981. Conférence internationale des ONG sur les peuples autochtones et les terres, du 15 au 18 septembre 1981.

———. 1992a. *Meeting of Experts to Review the Experience of Countries in the Operation of Schemes of Internal Self-Government for Indigenous Peoples*, HR/NUUK/1991/SEM.1/BP; E/CN.4/1992/42; E/CN.4/1992/42/Add.1.

———. 1992b. *Report of the United Nations Technical Conference on Practical Experience in the Realization of Sustainable and Environmentally Sound Self-Development of Indigenous Peoples*, E/CN.4/Sub.2/1992/31, 23 juin.

Razack, S. 2000. « Gendered Racial Violence and Spacialized Justice: The Murder of Pamela George », *Revue canadienne droit et société*, vol. 15, n° 2, p. 91.

———. 1994. « What Is to Be Gained by Looking White People in the Eye? Culture, Race and Gender in Cases of Sexual Violence », *SIGNS*, 894.

Ryser, R.C. 1995a. « Resuming Self-Government in Indian Country from Imposed Government to Self-Rule Inside and Outside the United States », Center for World Indigenous Studies, mars.

———. 1995b. « Indian Self-Government Process Evaluation Project », Center for World Indigenous Studies, 1er octobre.

Territoires du Nord-Ouest. 1992a. « How Can We Live Together? », *Towards a Common Future for the Western Northwest Territories*, Commission for Constitutional Development, octobre.

———. 1992b. *Interim Report*, Commission for Constitutional Development, février.

Terry, J. 1996. « Aboriginal Self Government in Canada: Some Recent Developments in Case Law and Policy », présentée au 50e congrès de l'Australasian Law Teacher's Association.

Thomas, V. (ancien président de l'organisme United Native Nations). 1996. Lettre au ministre responsable de l'Égalité des femmes de la Colombie-Britannique datée le 19 novembre.

Tullberg, S.M. 1994. « Indigenous Peoples, Self-Determination and the Unfounded Fear of Secession », Indian Law Resource Centre, août.

Turpel, M.E. 1993. « Patriarchy and Paternalism: The Legacy of the Canadian State for First Nations Women », dans *Canadian Journal of Women & the Law/Revue Femmes et droit*, vol. 6, p. 174.

Université Queen's. Institut des relations intergouvernementales. 1987. *Aboriginal Peoples and Constitutional Reform*, série de rapports.

Vinding, D. (sous la dir. de). 1998. *Indigenous Women: The Right to a Voice*, document n° 88, Copenhague, Groupement international de travail pour les affaires indigènes.

Voyageur, C. 1996. « Contemporary Indian Women », *Visions of the Heart: Canadian Aboriginal Issues*, sous la dir. de D.A. Long et O.P. Dickason, Canada, Harcourt Brace & Co.

Wall, D. 1998. « Aboriginal Self Government in Canada, The Cases of Nunavut and the Alberta Métis Settlements », *Visions of the Heart: Aboriginal Issues in Canada*, septembre.

Weaver, S. 1993. « First Nations Women and Government Policy, 1972-92: Discrimination and Conflict », *Changing Patterns*, sous la dir de S. Burt *et al.*, Toronto, McClelland and Stewart.

Wherrett, J. 1999. *Autonomie gouvernementale des autochtones*, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, révisé le 17 juin, 96-2E.

Wherrett, J. et Mary C. Hurley. 1999. *Autonomie gouvernementale des autochtones*, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, 27 septembre, PRB 99-19E.

Williams. R. Jr. 1990. « Gendered Checks and Balances: Understanding the Legacy of White Patriarchy in an American Indian Cultural Context », *Georgia Law Review*, 24 : 1019.

Willms, C. 1998. « Meaningful Aboriginal Self-Government », *Journal of Indigenous Thought*, Regina, SIFC-Department of Indian Studies.

Yabsley. G. et chef J. Mathias. 1991. « The Conspiracy of Legislation: The Suppression of Indian Rights in Canada », *In Celebration of our Survival*, sous la dir. de D. Jenssen et C. Brooks, Vancouver : UBC Press, p. 34.

Sites Web

Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Analyse de l'égalité entre les sexes. <http://www.ainc-inac.gc.ca>.

La gouvernance des Premières nations. <http://www.fng-gpn.gc.ca>.

Institut sur la gouvernance. <http://www.iog.ca>.

Jurisprudence

Annette Sheard et Brent Weston c. Chippewas of Rama First Nations Band Council [1997] 2 C.N.L.R. 182 (C.F.S.P.I.).

Assu c. Chickite [1998] 1 C.N.L.R. 14 (B.C.S.C.).

Bigstone c. Eagle [1993] 1 C.N.L.R. 25 (C.F.S.P.I.).

Big « C » First Nation c. Big « C » First Nation Election Appeal Tribunal [1995] 2 C.N.L.R. 54 (C.F.S.P.I.).

Campbell c. Elliot et al. [1988] 4 C.N.L.R. 45 (C.S.F.P.I.).

Diabo c. Mohawk Council of Kanawake, décision du 3 octobre 1975 non publiée (C.S.Q.).

Gabriel c. Canatonquin [1980] 1 F.C. 792 (C.A.F.).

Matsqui Indian Band c. Canadien Pacifique ltée [1995] 2 C.N.L.R. 92 (S.C.C.).

N.W.A.C. c. Canada [1994] 3 R.C.S. 627.

Rice c. Conseil de la bande iroquoise de Caughnawaga [1981] 1 C.N.L.R. 71 (Cour d'appel du Québec).

Rider c. Ear [1979] 4 C.N.L.R. 119 (Alberta S.C.T.D.).

Trotchie c. R. N° T-2558-76, décision non publiée (C.F.S.P.I.).

Lois

Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, art. 5, U.N.Y.B. 518, doc. ONU A/6716/1967.

Déclaration universelle des droits de l'homme [1948] doc. ONU AK/811/1948.

Indian Civil Rights Act of 1978, Public Law No. 90-284, 82 Stat. 77.

Loi constitutionnelle de 1867, (R.-U.) 30 et 31 Vict., ch. 3.

Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.), ch. 11.

Loi constitutionnelle de 1982, partie 1, *Charte canadienne des droits et libertés*, S.C. (1982), ch. 11.

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7.

Loi sur les Indiens, L.R.C. (1886).

Loi modifiant la Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. 17 (4e suppl.).

Ententes

Accord cadre avec la nation Anishinabek sur l'exercice des pouvoirs, 26 novembre 1998.

Entente sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations de Champagne et de Aishihik, 29 mai 1993.

Entente définitive des Premières nations de Champagne et de Aishihik, 29 mai 1993.

Plan de mise en oeuvre de l'entente définitive des Premières nations de Champagne et de Aishihik, 29 mai 1993.

Entente concernant l'exercice de pouvoirs gouvernementaux par Kanesatake sur son assise territoriale provisoire entre les Mohawks de Kanesatake et sa Majesté la Reine du chef du Canada, 21 décembre 2000.

Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation des Nacho Nyak Dun, 29 mai 1993.

Entente définitive de la Première nation des Nacho Nyak Dun, 29 mai 1993.

Plan de mise en oeuvre de l'entente définitive de la Première nation des Nacho Nyak Dun, 29 mai 1993.

Accord définitif Nisga'a, 4 août 1998.

Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 25 mai 1993.

Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu, vol. 1 et 2, 6 septembre 1993.

Entente de principe sur la revendication territoriale globale de la bande indienne sechelte, 26 juin 1999.

Entente sur l'autonomie gouvernementale du conseil des Tlingits de Teslin, 29 mai 1993.

Plan de mise en oeuvre de l'entente définitive du conseil des Tlingits de Teslin, 29 mai 1993.

Entente définitive du conseil des Tlingits de Teslin, 29 mai 1993.

Plan de mise en oeuvre de l'entente définitive de la Première nation des Gwitchin Vuntut, 29 mai 1993.

Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation des Gwitchin Vuntut, 29 mai 1993.

Entente définitive de la Première nation des Gwitchin Vuntut, 29 mai 1993.

Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in, vol. 1, 22 avril 1992.

Entente-cadre finale du Conseil des Indiens du Yukon, 29 mai 1993.

Entente sur l'autonomie gouvernementale des Tr'ondëk Hwëch'in (ancien titre : *Dawson First Nation and her Majesty the Queen and The Government of the Yukon*), 14 juillet 1998.

NOTES

[1] Le terme « Premières nations » est employé ici pour désigner les peuples autochtones au Canada. Les peuples autochtones ont une assise territoriale et on les distingue par leur appartenance à une nation particulière, comme les Nuu-chah-Nulth et les Tsimshian.

[2] Voir, par exemple : Institut des relations intergouvernementales (1987); la série exhaustive de rapports sur les questions liées à l'autonomie gouvernementale publiée par ABC; Hamilton (1995); CRPA (1995).

[3] Voir, par exemple, les documents préparés par l'Institut sur la gouvernance : Graham et Marques (2000); Graham (1999); Institut sur la gouvernance (2001, 1999a,b).

[4] Nous abordons à la fois la question de la gouvernance et celle de l'autonomie gouvernementale dans le présent document. L'autonomie gouvernementale des Premières nations est reconnue au Canada en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Un grand nombre de Premières nations réaffirment actuellement leurs droits par l'entremise de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et de revendications. Dans cette transition vers l'autonomie gouvernementale, les Premières nations passent d'un modèle de gouvernement (les bandes) prescrit par la *Loi sur les Indiens* (qui pourrait être considérée comme une forme d'autonomie gouvernementale) à l'autonomie gouvernementale proprement dite. Plutôt que de considérer l'autonomie gouvernementale comme un événement découlant de la signature d'un traité ou d'une entente, nous préférons traiter de la gouvernance et de l'autonomie comme d'un processus ou d'une étape vers un mode d'autonomie gouvernementale protégée par la Constitution.

[5] La *Loi sur les Indiens* est une loi fédérale qui régit la vie des peuples des Premières nations au Canada depuis les années 1880; elle délimite les droits et responsabilités des « Indiens » ou plutôt, selon de nombreuses Premières nations, les abroge et les viole. La *Loi* définit la structure politique des bandes, ainsi que le statut d'Indien et les critères d'admissibilité.

[6] Voir, par exemple : Absolon *et al.* (1996b); Blaney et Huntley (1999); Borrows (1994); Brodribb (1984); Dion Stout et Kipling (1998); Herbert (1994); Kirkness (1987-1988); Green (1993); Isaac et Maloughney (1992); Jackson (1994); Koshan (1998); Manitoba (1991); McIvor (1995b); Nightingale (1995); Murphy (1996); Weaver (1993).

[7] Voir aussi LaRocque (1997); Green (1993); Manitoba (1991).

[8] Dont, notamment, Dion Stout et Kipling (1998); Absolon *et al.* (1996b); Kirkness (1987-1988); Isaac et Maloughney (1992); Borrows (1994); McIvor (1995b).

[9] Voir, par exemple : Borrows (1994); Green (1993); Nightingale (1995).

[10] Notamment, Dion Stout et Kipling (1998); Borrows (1994); Herbert (1994); Green (1993); AFAC (1992); Manitoba (1991); CRPA (1996a).

[11] *NWAC c. Canada* [1994] 3 S.C.R. 627. La cour a maintenu qu'elle ne possédait pas assez de preuves pour étayer l'affirmation selon laquelle on avait porté atteinte au droit à la liberté d'expression de l'AFAC de manière discriminatoire.

[12] *Loi constitutionnelle de 1982*, chap. 11, paragraphe 35(4) : « Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits — ancestraux ou issus de traités — visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes. »

[13] Voir notamment Graham et Marques (2000); Graham (1999); Institut sur la gouvernance (2001, 1999a,b).

[14] Adapté de l'Institut sur la gouvernance (1999b, annexe 3). On donne comme source *Gouvernance and Sustainable Human Development,* Programme des Nations Unies pour le développement, 1997.

[15] Adapté de la citation tirée de l'Institut sur la gouvernance (1999b, annexe 5).

[16] *Assu c. Chickite* [1998] 1 C.N.L.R. 14 (B.C.S.C.).

[17] *Rider c. Ear* [1979] 4 C.N.L.R. 119 (Alberta S.C.T.D.); *Rice c. le Conseil de la bande iroquoise de Caughnawaga* [1981] 1 C.N.L.R. 71 (Cour d'appel du Québec); *Diabo c. le Conseil mohawk de Kanawake*, décision non publiée du 3 octobre 1975 (Cour supérieure du Québec); *Gabriel c. Canatonquin* [1980] 1 C.F. 792 (C.A.F.); *Trotchie c. R.*, n° T-2558-76, décision non publiée (C.S.F.P.I.). La *Loi sur la Cour fédérale* régit la Cour fédérale, dont la compétence se limite aux lois et entreprises fédérales. Étant donné que la *Loi sur les Indiens* est une loi fédérale, certaines causes ne seront entendues que par ce tribunal, selon les dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale.*

[18] *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, par. 18(1), 18.1, 18.4, 18.5, 24(1) et (2), 26(1).

[19] *Bigstone c. Eagle* [1993] 1 C.N.L.R. 25 (C.F.S.P.I.).

[20] *Matsqui Indian Band c. Canadian Pacific Ltd.* [1995] 2 C.N.L.R. 92 (S.C.C.); *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, modifié par le chap. 17 (4^{e} suppl.), L.R.C. (1985).

[21] *Annette Sheard et Brent Weston c. Chippewas of Rama First Nation Band Council* [1997] 2 C.N.L.R. 182 (C.F.S.P.I.).

[22] *Campbell c. Elliott et al.* [1988] 4 C.N.L.R. 45 (C.F.S.P.I.).

[23] *Assu c. Chickite et al.* [1999] 1 C.N.L.R. 14 (B.C.S.C.).

[24] *Big « C » First Nation c. Big « C » First Nation Election Appeal Tribunal* [1995] 2 C.N.L.R. 54 (C.S.F.P.I.).

[25] MAINC. « La gouvernance des Premières nations — Questions et réponses ». Tiré du site Web *Les collectivités d'abord : La gouvernance des Premières nations*, <http://www.fng-gpn.gc.ca>, consulté le 11 juin 2001.

Les femmes des Premières nations et la gouvernance : Étude sur les coutumes et les nouvelles pratiques chez les femmes de la Première nation de Lake Babine

Jo-Anne Fiske, Melonie Newell et Evelyn George

RÉSUMÉ

Les femmes de la Première nation de Lake Babine, dans le centre de la Colombie-Britannique, qui aspirent à exercer un leadership au sein de la collectivité, se heurtent à des problèmes complexes et tenaces. Les aînées, les femmes chefs héréditaires, les femmes chefs et les conseillères élues ainsi que les administratrices ont proposé un ensemble cohérent de recommandations en vue de modifier les politiques concernant la structure et les processus du gouvernement des Premières nations en place au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Pour envisager un tel changement, elles s'inspirent de leurs propres coutumes et d'autres ordres de gouvernement. Leurs recommandations englobent des projets de modification de la *Loi sur les Indiens,* la prestation de services pédagogiques et sociaux, et la modification des structures de gouvernance interne afin de forger une nouvelle vision du renforcement de l'autonomie des femmes des Premières nations. Inspirées par leur situation personnelle, elles formulent des recommandations pertinentes pour les femmes des Premières nations partout au Canada.

Ce rapport examine leurs recommandations dans le contexte de leurs traditions culturelles et les situe par rapport aux travaux en cours chez les chercheuses et chercheurs juridiques et politiques des Premières nations. Il présente une liste exhaustive des recommandations de changement offertes par les femmes qui ont participé au projet.

Nous dédions ce travail aux femmes de Lake Babine et à la mémoire de Margaret Patrick.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS 68

SOMMAIRE 69

INTRODUCTION 71

1. RECENSION DE LA DOCUMENTATION 73
Gouvernance des Premières nations 73
Perspectives des femmes des Premières nations sur la gouvernance 75
Réponses des hommes aux préoccupations des femmes 79
Recherche communautaire et méthodes féministes 80

2. LA PREMIÈRE NATION DE LAKE BABINE 82
Gouvernance traditionnelle 82
Le gouvernement électif et la *Loi sur les Indiens* 84

3. LA DÉMARCHE DE RECHERCHE 86
L'équipe de recherche et le soutien de la collectivité 86
La participation 87
La démarche d'entrevue 87
Les groupes de discussion 88
Théorie 91

4. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS 92
Pourquoi les femmes ont-elles choisi de s'engager dans la gouvernance? 92
Quels sont les obstacles à la participation et à la réussite des femmes en matière de gouvernance? 94

5. ORIENTATIONS : UNE VISION POUR LA PREMIÈRE NATION DE LAKE BABINE 122

ANNEXES
A : Le projet de recherche 125
B : Formulaire de consentement 127
C : Lettres d'invitation 128

BIBLIOGRAPHIE 130

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier toutes les femmes de Lake Babine qui ont contribué à cette étude. Nous sommes particulièrement redevables aux aînées et aux femmes chefs héréditaires qui ont accepté notre invitation à participer à notre groupe de discussion durant une journée, et qui sont restées deux jours. Elles ont partagé avec enthousiasme leurs récits personnels, leurs opinions politiques et leurs recommandations quant à l'élaboration des politiques relatives à la gouvernance des Premières nations.

Un merci tout particulier aussi aux femmes du conseil élu et aux membres du personnel administratif qui nous ont généreusement consacré toute une journée.

Nous tenons également à exprimer notre reconnaissance aux membres du personnel et aux membres du conseil qui nous ont aidées à élaborer le projet de recherche, qui nous ont conseillées tout au long du travail et qui ont lu les ébauches du rapport.

Lucy Fortin, Dorothy Patrick, Mary Lolly et Theresa Tait nous ont aidées à animer, à interpréter et à consigner notre travail auprès des aînées et des femmes chefs héréditaires. À vous toutes, *Mussi Cho*.

SOMMAIRE

Depuis plus d'une centaine d'années, la *Loi sur les Indiens* régit la vie publique et privée des femmes des Premières nations. Ces années de paternalisme et de patriarcat ont placé, à de multiples égards, les femmes des Premières nations en situation de désavantage. Malgré les récents efforts déployés par le gouvernement fédéral pour redresser les torts du passé, l'héritage néfaste du colonialisme patriarcal est toujours présent dans le quotidien de ces femmes. Le régime électoral de gouvernance imposé aux Premières nations par l'entremise de la *Loi sur les Indiens* est l'une des sources des désavantages que connaissent les femmes autochtones. Les mesures électorales prescrites par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) n'ont pas eu comme résultat d'intégrer les considérations liées à l'égalité entre les sexes dans les processus de gouvernement.

La présente étude veut répondre à deux questions :

- La *Loi sur les Indiens* peut-elle et devrait-elle être modifiée pour que les femmes et les hommes des Premières nations bénéficient de pouvoirs égaux en matière de gouvernance?

- Si des modifications sont souhaitables, comment de nouveaux règlements et de nouvelles orientations peuvent-ils accroître la participation des femmes des Premières nations?

Pour répondre à ces questions, nous analysons les réponses des femmes de Lake Babine à de telles questions et les comparons aux analyses publiées dans les rapports sur les femmes et la gouvernance des Premières nations.

Résumé des constatations

Les femmes de Lake Babine envisagent, pour la population de Lake Babine, un assouplissement des structures de gouvernement. Cette vision, inspirée de diverses recommandations bien senties en faveur d'une refonte des orientations, se présente comme un équilibre entre un sain renforcement de l'autonomie des femmes en matière de gouvernance communautaire et la préservation du dynamisme d'une nation unie.

Ces femmes sont en quête d'une répartition plus équitable des pouvoirs de gouvernance entre les femmes et les hommes grâce à une série de changements qui permettraient aux modes de gouvernement de mieux s'adapter à leur situation. Conscientes que l'équité entre les sexes ne saurait être décrétée par les pouvoirs publics, mais qu'elle exige plutôt des changements sociaux de grande portée, les femmes ont établi un rapport entre les changements proposés et les mesures gouvernementales, l'éducation, les programmes de ressourcement et la revitalisation de la culture. À leur avis, il faut un changement social pour surmonter l'héritage de colonialisme patriarcal, susciter l'appui des hommes au leadership des femmes et fournir aux jeunes dirigeantes des mentors imprégnés des valeurs traditionnelles.

Les femmes de la Première nation de Lake Babine ont réagi aux faiblesses et aux limites de l'actuel système de conseils élus prescrit par la *Loi sur les Indiens* en recommandant

l'adoption de mesures pour définir les rôles des conseillères et conseillers élus, distinguer les pouvoirs politiques et administratifs, définir les orientations financières et améliorer les communications entre les femmes, d'une part, et leur administration communautaire et les autres ordres de gouvernement, d'autre part.

À la lumière du récent jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Corbiere*, les femmes ont recommandé de modifier la formule de financement et la politique électorale du gouvernement fédéral pour répondre aux attentes et aux droits nouvellement reconnus des femmes vivant hors des réserves. Ces recommandations mettent l'accent sur l'amélioration des procédures observées durant les campagnes électorales et sur l'élargissement de la représentation électorale, pour permettre à des membres élus du conseil de représenter la population vivant hors de la réserve.

Conclusions

Les femmes de la Première nation de Lake Babine considèrent les changements de politiques fédérales et internes comme les maillons d'une chaîne de relations complexes qui façonnent leurs vies, parfois réduisant leurs possibilités de leadership et parfois les augmentant. Leur perception de ce qu'il faut faire pour apporter des changements significatifs à la politique du MAINC découle de valeurs bien ancrées relevant de l'honneur et d'une conscience de l'éventail complet des réalisations des femmes.

La disparité entre les sexes au sein du gouvernement de la collectivité n'est pas, ni ne saurait être, une question politique qui évolue indépendamment des préoccupations sociales, économiques et culturelles des femmes. C'est pourquoi, lorsqu'elles espèrent voir un plus grand nombre de femmes à la tête de leur collectivité, elles admettent que celle-ci doit tout d'abord reconnaître le travail des femmes sur tous les fronts — un travail qui fait le pont entre les sphères publique et privée au moyen du leadership familial des femmes ainsi que par l'entremise des structures et des processus traditionnels et contemporains de gouvernement.

À cette fin, elles ont recommandé que le MAINC modifie ses orientations, elles ont exprimé le désir de consulter les femmes des autres Premières nations dans le cadre d'un forum pancanadien sur la modification de la *Loi sur les Indiens*.

INTRODUCTION

Depuis plus d'une centaine d'années, la *Loi sur les Indiens* régit la vie publique et privée des femmes des Premières nations. Au cours de l'histoire, la *Loi sur les Indiens* a privé les femmes des Premières nations des droits dont disposaient leurs homologues masculins. Leur appartenance à leur collectivité traditionnelle était restreinte et elles se sont vu refuser le droit de voter et d'occuper des fonctions électives. Des modifications ont été apportées à la *Loi sur les Indiens* pour corriger ces injustices. Toutefois, les modifications n'ont pas changé la relation fondamentale entre les femmes des Premières nations et l'État canadien. On a affirmé les droits des Autochtones dans la Constitution canadienne et reconnu que ces droits valaient également pour les femmes et les hommes. Il reste que les femmes autochtones continuent d'être désavantagées comparativement à leurs homologues masculins et à l'ensemble de la population canadienne.

L'une des sources des désavantages que vivent les femmes autochtones est le système électoral de gouvernance imposé aux Premières nations par l'entremise de la *Loi sur les Indiens*. Les conseils élus ont des pouvoirs limités de gouvernance au sein de leurs collectivités. Les femmes des Premières nations qui vivent dans les réserves se sont vu refuser le droit de voter ou de siéger aux conseils élus jusqu'en 1951. À cette époque, la *Loi sur les Indiens* a été modifiée pour leur conférer les mêmes droits électoraux que les hommes. En 1999, à la suite du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Corbiere*, les membres des Premières nations vivant hors des réserves ont obtenu le droit de participer aux élections du conseil de gestion de leur nation. Ce jugement a aboli certaines des limites à la participation des femmes des Premières nations aux conseils élus. Toutefois, les femmes autochtones sont encore assujetties à des dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*. Les conséquences de l'emprise explicitement sexiste de l'État canadien sur la gouvernance des Premières nations sont innombrables. Bien que certaines sautent aux yeux, telles que la participation limitée des femmes aux conseils élus, d'autres sont moins évidentes. Les universitaires des Premières nations ont, quant à elles, maintenu catégoriquement que l'actuel système de gouvernance ne répondait pas aux besoins des femmes des Premières nations.

Cette recherche veut répondre à deux questions :

- La *Loi sur les Indiens* peut-elle et devrait-elle être modifiée pour que les femmes et les hommes des Premières nations bénéficient de pouvoirs égaux en matière de gouvernance?

- Si des modifications sont souhaitables, comment de nouveaux règlements et de nouvelles orientations peuvent-ils accroître la participation des femmes des Premières nations?

Ces questions sont abordées par l'entremise des réponses des femmes de Lake Babine, réponses qui sont ensuite comparées aux analyses publiées dans les rapports sur les femmes et la gouvernance des Premières nations.

Cette recherche se déroule au moment même où le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable Robert Nault, propose de modifier la politique qui régit la gouvernance des Premières nations. L'Assemblée des Premières nations (APN) s'est élevée contre le désir du ministre de modifier la politique en matière de gouvernance et son annonce que les changements imminents seraient contraignants. L'APN craignait que le gouvernement ne réagisse aux critiques voulant que les Premières nations ne soient pas tenues de rendre suffisamment compte à la population canadienne de l'utilisation des fonds publics. En juillet 2001, l'APN est revenue sur sa position; plutôt que de boycotter le processus de consultation, la direction de l'Assemblée propose maintenant qu'elle y participe afin d'affronter le gouvernement fédéral au sujet du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale (Phillip 2001 : 2). Si, comme le craint l'APN, le gouvernement souhaite modifier la *Loi sur les Indiens* pour régir les décisions internes en matière de gouvernance, il se pourrait que les problèmes auxquels se heurtent les femmes des Premières nations en matière de gouvernance soient occultés ou exacerbés. Les modifications législatives proposées pourraient avoir une incidence différente sur les diverses Premières nations.

1. RECENSION DE LA DOCUMENTATION

Nous commencerons par donner un aperçu des perceptions des universitaires en ce qui a trait à la gouvernance autochtone et aux rôles des femmes dans le cadre de cette gouvernance. Il n'est pas question ici de faire un examen critique approfondi de la recherche sur la gouvernance des Premières nations ni des relations entre les sexes dans les collectivités des Premières nations. Il s'agit plutôt de cerner les principales sphères de préoccupation qui influent sur les initiatives actuelles du gouvernement fédéral relatives à la modification de la *Loi sur les Indiens*. Par conséquent, la recension porte sur l'utilisation des stéréotypes, du « familialisme » et du factionalisme par des universitaires qui prétendent que l'actuelle politique du gouvernement fédéral ne sert pas les intérêts de la population canadienne en refusant de tenir les conseils élus responsables de leur gestion des fonds publics et en raison de leur prétendue incapacité d'établir une distinction entre les sphères privée et publique.

Les questions qui ont trait à l'obligation des Premières nations de rendre des comptes à la population canadienne sont complexes. Elles touchent le quotidien des femmes et façonnent leurs perspectives et leurs aspirations politiques. Les préoccupations politiques des femmes englobent et dépassent la transparence financière et les relations intracommunautaires. Elles prennent racine dans des questions plus globales relatives aux droits constitutionnels, à l'autonomie gouvernementale, aux différences culturelles et aux luttes des femmes pour mettre un terme à l'héritage colonial de patriarcat et de paternalisme. La brève recension qui suit souligne ces préoccupations et permet de jeter les bases d'une interprétation des perceptions politiques des femmes de la Première nation de Lake Babine dans ce contexte plus global.

Gouvernance des Premières nations

Avec le rapatriement de la Constitution canadienne en 1982, le Premier ministre de l'époque, l'honorable Pierre Elliot Trudeau, a encouragé le Canada à accepter l'idée de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Depuis lors, les Premières nations ont lutté pour que cette promesse se concrétise et pour créer des structures de gouvernance qui sachent répondre de la meilleure façon possible aux besoins de leurs peuples. Cette lutte se poursuit : les Premières nations cherchent divers moyens de se gouverner en respectant leur culture. Elles veulent aussi se doter d'un éventail complet de services sociaux, économiques et juridiques. Les gens tentent d'obtenir ces services au moyen de traités ou de cessions de pouvoirs de la part des gouvernements provinciaux et fédéral. À mesure que les Premières nations s'acheminent vers une plus grande autonomie et se prennent de plus en plus en charge, elles essuient la critique des membres de leurs propres collectivités et aussi de l'ensemble de la population canadienne.

Les médias font largement état des critiques formulées à l'endroit des gouvernements des Premières nations, en mettant l'accent sur les questions de responsabilisation et de transparence, de népotisme, de financement déficitaire et ainsi de suite. Puisque les médias ont tendance à rapporter davantage les mauvaises nouvelles que les bonnes, les gouvernements des Premières nations attirent plus souvent qu'autrement une attention

défavorable. Ainsi, le grand public prend conscience des problèmes et prie le gouvernement fédéral d'intervenir pour que les fonds publics soient utilisés de manière différente.

Les perceptions selon lesquelles les gouvernements des Premières nations manquent à leurs engagements envers leurs peuples ne sont pas l'apanage de la presse populaire. Les universitaires, surtout les politicologues, les sociologues et les anthropologues, expriment également leur insatisfaction à l'égard de certains gouvernements des Premières nations et de la politique du gouvernement fédéral. Ils relèvent un certain nombre de problèmes dans les pratiques actuelles des petits gouvernements des Premières nations et dans la politique publique du gouvernement fédéral : l'utilisation des fonds à mauvais escient, le factionalisme, le népotisme, les mauvais traitements infligés aux femmes et le défaut de rendre des comptes à leurs collectivités, entre autres lacunes (Caim 2000; Smith 1995; Flanagan 2000).

Les universitaires qui mettent en évidence le « factionalisme » familial, la taille excessive du gouvernement communautaire, la propriété collective et le manque d'investissement pour expliquer l'inefficacité et le népotisme envisagent l'assimilation, l'individualisme et la propriété privée comme solutions (voir, par exemple, Flanagan 2000). Plutôt que de laisser les Premières nations continuer de se gouverner au moyen de conseils élus de qui relèvent toutes les ressources et tous les services, ces critiques préconisent un type de gouvernance municipale qui créerait des commissions autonomes pour les services d'éducation, les services de santé et les services sociaux.

Par contre, d'autres tiennent compte des répercussions de l'héritage colonial de racisme, de marginalisation, de chômage, de pauvreté et d'emprise du gouvernement fédéral, qu'on considère comme les causes profondes de l'aliénation sociale et d'une gouvernance inefficace et entravée. Ces universitaires invoquent comme solutions les règlements de traités, les droits constitutionnels collectifs et des compétences juridiques parallèles. Ils soutiennent que ces solutions accroîtraient les pouvoirs issus de l'autonomie gouvernementale et permettraient aux Premières nations de suivre leurs propres voies vers la revitalisation culturelle et le bien-être économique (Asch 1997; Russell 2000; Smith 1993).

La structure des gouvernements des Premières nations a de profondes répercussions sur les femmes des Premières nations. Leur problème n'en est pas qu'un de représentation au sein des institutions en place. Au contraire, ces problèmes sont complexes et souvent contradictoires; ils sont liés aux droits autochtones en vigueur et à la protection constitutionnelle (Fiske 1995, 1999; Jackson 1994). Ils ne sont pas non plus limités aux relations entre les sexes ni aux structures de gouvernement au sein d'une Première nation donnée. Les tensions politiques entre les regroupements de femmes autochtones, telles qu'entre l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et l'Assemblée des Premières nations, dominée par les hommes, ainsi que la moindre reconnaissance accordée aux groupes de femmes par le gouvernement fédéral viennent embrouiller les choses (Krosenbrink-Gelissen 1991; Fiske 1999). Qui plus est, la question des droits reconnus par la Constitution se répercute sur la scène internationale et sur le mouvement ethnopolitique mondial des peuples indigènes (Johnston 1989).

Perspectives des femmes des Premières nations sur la gouvernance

Les critiques qui ont cours concernant les gouvernements des Premières nations et les propositions d'autonomie gouvernementale suscitent un malaise chez les femmes des Premières nations. Elles craignent que ces critiques ne soient inspirées par des stéréotypes négatifs (Johnson 2000; Browne et Fiske 2001). Elles craignent aussi que les appels au gouvernement fédéral en faveur de la transparence et de la responsabilisation ne débouchent sur l'imposition de restrictions plus rigoureuses à leurs conseils élus sans pour autant éliminer les problèmes auxquels se heurtent les femmes. De nombreuses femmes des Premières nations craignent que l'accroissement des pouvoirs que procurerait l'autonomie gouvernementale n'engendre une discrimination sexuelle sans droit d'appel.

Malgré les préoccupations des femmes des Premières nations concernant les pratiques de gouvernement actuelles et les éventuels pouvoirs issus de l'autonomie gouvernementale, leurs points de vue sont souvent mis de côté ou subordonnés aux enjeux collectifs que sont la culture et l'identité (voir, par exemple, Russell 2000; Flanagan 2000). Que nous soyons à une extrémité ou l'autre du spectre politique que nous avons évoqué ci-dessus, les critiques masculins font porter leur attention sur les questions relatives aux droits constitutionnels et à la modification de la *Loi sur les Indiens*. Par exemple, ils s'intéressent aux conséquences des récentes modifications de la *Loi sur les Indiens*. Deux modifications revêtent une importance particulière : le projet de loi C-31 (1985) et le projet de loi C-49 (1999).

Avant 1985, les femmes des Premières nations reconnues comme Indiennes inscrites aux termes de la *Loi sur les Indiens* perdaient leur statut lorsqu'elles épousaient des hommes qui n'étaient pas des Indiens inscrits. Ces femmes et les enfants issus des mariages avec un homme non inscrit étaient privés de tous les droits et privilèges conférés par la *Loi sur les Indiens,* notamment le droit de vivre et d'être enterrés sur la réserve. Le projet de loi C-31 rétablit le statut de ces femmes et leur appartenance à la Première nation dans laquelle elles sont nées. Il confère également le statut d'Indienne ou d'Indien inscrit à leurs enfants. Le projet de loi C-31 n'est toutefois pas sans faille. Il ne confère pas à la deuxième génération les droits d'appartenance à la Première nation, pas plus qu'il ne transfère le statut à la troisième génération. Il donne également aux conseils élus des Premières nations le droit de créer des codes d'appartenance; ces codes pourraient, si le conseil le souhaite, faire preuve de discrimination à l'égard des femmes. La protection partielle accordée aux femmes n'est sauvegardée que par l'entremise de l'exigence voulant que la collectivité soit tenue d'élaborer les codes, qui doivent ensuite être ratifiés par un scrutin des membres.

La lutte en vue d'éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans la *Loi sur les Indiens* a été menée par les groupes féminins, notamment l'AFAC. Ces groupes ont dû faire face à l'opposition de l'APN (auparavant la Fraternité des Indiens du Canada) et certains dirigeants des Premières nations (Krosenbrink-Gelissen 1991). Par conséquent, l'AFAC et d'autres regroupements de femmes des Premières nations ont soutenu que les Premières nations bénéficiant de l'autonomie gouvernementale devraient être assujetties à la *Charte canadienne des droits et libertés* (Nahanee 1993; Green 1993). En 1992, le gouvernement canadien a exclu l'AFAC des pourparlers constitutionnels qui ont mené à l'Accord de Charlottetown. Le refus de l'APN et des autres regroupements dominés par les hommes d'appuyer sa bataille juridique en

faveur de l'inclusion a entraîné une plus grande perte de confiance de l'AFAC dans l'autonomie gouvernementale et dans le gouvernement fédéral (Fiske 1999).

En vertu du projet de loi C-49, adopté en 1999, les Premières nations signataires de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations et visant sa prise d'effet qui ont conclu un accord individuel avec le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ont acquis le droit de décider comment les réserves peuvent être utilisées et occupées. Elles peuvent gérer les droits relatifs aux biens matrimoniaux ainsi que la mise en valeur et la vente des ressources. Les droits successoraux des femmes sont sauvegardés dans la mesure où les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives aux successions demeurent en vigueur. La *Loi sur la gestion des terres des Premières nations* demande toutefois que les codes fonciers comprennent des procédures pour assurer le transfert des terres une fois accomplies les formalités de succession. La loi exige la tenue d'un référendum des membres pour approuver le code foncier d'un conseil.

Seules 14 Premières nations ont signé cet accord-cadre, mais d'autres emboîteront probablement le pas. Bien que ce nouveau pouvoir ait conféré une plus grande autonomie aux Premières nations, il a tout de même été contesté. La British Columbia Native Women's Society a intenté une poursuite pour protester contre cette loi et la *Loi sur les Indiens*. On craignait que la loi ne garantisse pas un traitement équitable aux femmes. Elle ne garantit pas l'accès des femmes aux biens matrimoniaux après un divorce ou l'égalité des droits à hériter de biens immobiliers. Elles n'ont pas eu gain de cause et ont fini par laisser tomber, ce qui les a amenées à soutenir de nouveau que les gouvernements des Premières nations devraient être assujettis à la *Charte*.

Les critiques formulées par les femmes des Premières nations à l'endroit de leurs chefs et conseils élus portent souvent sur les questions relatives au droit au logement. Comme l'a soutenu Mary Ellen Turpel (1991), le manque de logement pour les femmes des Premières nations sur leurs terres ancestrales ne met pas seulement en jeu leur part des biens matrimoniaux. Sans logement, les femmes peuvent être tenues de quitter leur communauté de famille élargie. Le départ de la collectivité entraîne une perte d'appui social, de continuité culturelle et de capacité de préserver la langue. Les familles sont divisées et les nouvelles générations grandissent sans profiter de la sagesse et du savoir des aînées et aînés.

Les expériences des femmes de la Première nation de Tobique, au Nouveau-Brunswick, illustrent le problème soulevé par Turpel. Lorsqu'on a refusé le logement à plusieurs femmes tobiques, elles ont organisé des protestations contre leur chef et leur conseil. Cela les a amenées à protester contre la discrimination sexuelle dont fait preuve la *Loi sur les Indiens* jusqu'à la cour internationale qui a jugé, en 1981, que le Canada allait à l'encontre des droits de la personne. Après l'adoption du projet de loi C-31, en 1985, les femmes de la nation tobique ont continué à protester contre les pratiques de logement injustes (Silman 1987).

D'autres problèmes surviennent lorsqu'on omet de protéger le droit au logement des femmes des Premières nations. Il peut leur être impossible de subvenir comme il se doit aux besoins de leurs enfants ou de les protéger contre la violence (Nahanee 1993). Les femmes sans

foyer sûr ont également plus de difficulté à lutter contre la toxicomanie et à prendre soin d'elles-mêmes durant une grossesse (Rutman *et al.* 2000).

Dans leurs écrits sur leur vie et leurs collectivités, la plupart des femmes des Premières nations s'entendent sur la nature des problèmes auxquels elles sont confrontées, mais elles ne sont pas nécessairement d'accord sur les solutions. Les avocates et avocats des femmes des Premières nations alimentent un débat sur l'opportunité de conférer aux gouvernements des Premières nations les protections constitutionnelles. Sharon McIvor (1995) a émis l'opinion que leurs droits étaient protégés par le paragraphe 35(4) à titre de « droits existants ». La cour fédérale du Canada lui a donné raison dans l'affaire de la Première nation de Sawridge, en 1995. De l'avis de Sharon McIvor, les femmes des Premières nations exercent des droits civils et politiques depuis toujours. Elle considère que ces droits sont au coeur de l'autonomie gouvernementale. À titre de membre de la British Columbia Native Women's Society, elle lutte par l'entremise d'actions en justice pour que les droits des femmes des Premières nations soient protégés par la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Dans un texte de 1993, Teressa Nahanee considérait la protection constitutionnelle comme nécessaire pour les femmes des Premières nations. Elle estimait que la lutte pour l'égalité des sexes constituait pour les femmes un moyen de retrouver leur place au sein de leurs collectivités et que les autres formes de recours à la justice étaient impuissantes à protéger les femmes contre la violence. Dans son rapport à la Commission royale sur les peuples autochtones, en 1993, elle a prôné la protection des droits individuels des femmes aux termes des articles 15, 28 et 35(4) de la Constitution. À son avis, le conflit entre les droits individuels et collectifs prenait racine dans les pratiques patriarcales de la société dominante qui a créé des privilèges masculins au sein des collectivités des Premières nations.

Patricia Monture-Angus (1995, 1999a,b) et Mary Ellen Turpel (1989, 1993) ont exprimé un point de vue contraire. Monture-Angus a soutenu que l'application de la Constitution violerait la souveraineté des Premières nations. Elle reconnaissait l'âpreté des luttes des femmes des Premières nations vivant dans les réserves. Toutefois, elle a également soutenu que [*traduction*] « le respect de l'égalité entre les sexes était une exigence absolue » des gouvernements des Premières nations « agissant en fonction de pouvoirs traditionnels et de manière traditionnelle » (1999a : 150). Elle a souligné que les responsabilités des femmes étaient la clé de la gouvernance traditionnelle. Turpel estimait également que l'application de la Constitution menacerait la souveraineté. Elle a mis en relief le rôle du gouvernement canadien dans l'oppression des femmes des Premières nations et exprimé sa méfiance à l'égard de son aptitude à protéger les droits collectifs des gouvernements des Premières nations (1989, 1991).

D'autres femmes des Premières nations cherchent des solutions à leur oppression dans un retour aux valeurs traditionnelles et dans le renforcement de la vie communautaire. Pour Betty Bastien (1996), la survie de l'identité tribale a été possible grâce à la force des femmes et à leurs responsabilités à l'égard des enfants. Beverly Hungry Wolf (1996) a parlé du besoin des femmes des Premières nations de revendiquer l'égalité dont elles bénéficiaient dans le passé. Elle les a invitées à devenir plus autonomes et à mettre en valeur les ressources des réserves pour rétablir les traditions.

Emma LaRocque (1996, 1997) a toutefois prévenu les femmes de faire preuve de circonspection dans leur retour à la tradition. Elle s'est demandée si les traditions étaient toujours libératrices pour les femmes. Elle a fait remarquer qu'au sein des collectivités des Premières nations, les hommes pouvaient bien critiquer les femmes qui se font élire à des postes de direction parce qu'elles « agissent » comme des hommes. Elle a critiqué les programmes de justice parallèles qui n'arrivent pas à protéger les femmes de la violence et dit craindre que cela obligerait les femmes à chercher refuge à l'extérieur de la société autochtone.

Le désir de trouver un équilibre entre les valeurs et les pratiques traditionnelles, d'une part, et les valeurs contemporaines de démocratie participative, d'autre part, pose des défis particuliers aux femmes au moment où leurs nations s'acheminent vers l'autonomie gouvernementale. Les leaders traditionnels, dont l'autorité n'est pas reconnue par les politiques fédérales, pilotent souvent les initiatives d'autonomie gouvernementale. Les traditions, même lorsqu'elles valorisent, respectent ou honorent les femmes, ne protègent pas nécessairement les droits individuels ni ne favorisent les aspirations des femmes au leadership dans les nouvelles structures de gouvernement (LaRocque 1997; Nahanee 1993). Elles ne débouchent pas non plus nécessairement sur la participation des femmes aux conseils élus. En 1999, seulement 13 p. 100 des chefs du Canada étaient des femmes (Monture-Angus 1999a). On ignore quelle est la représentation des femmes dans les organes de gouvernement traditionnels, par exemple aux postes de chef héréditaire ou de chef de clan.

Marie Smallface Marule (1984) s'est penchée sur ces problèmes. Elle a proposé de nouvelles formes de gouvernement qui feraient revivre les groupes de familles ou de clans comme fondement de l'autorité. Elle a rejeté le système électoral imposé de gouvernement par la majorité, qui est source de tensions et de conflits plutôt que de règlements des différends. Un retour à l'autorité de la famille ou du clan confinerait les plus grands groupes à des rôles de coordination et limiterait la formation d'élites politiques. Marie Smallface Marule n'a pas dit ce que signifiait sa proposition pour les femmes, si ce n'est de préconiser une prise de décision par consensus.

Monture-Angus et Turpel, entre autres, ont parlé du besoin de comprendre ces obstacles au renforcement de l'autonomie des femmes dans leur propre optique. À la différence de Nahanee et McIvor, elles ont rejeté l'individualisme du féminisme et ont constaté que ce que les féministes disaient et faisaient était en grande partie paternaliste et étranger aux expériences et aux valeurs des femmes des Premières nations. Les féministes de la société dominante ont cherché des solutions dans la réforme des institutions politiques et des grandes orientations des États pour hausser la proportion de femmes chez les décisionnaires. Les femmes des Premières nations partagent peut-être le désir d'une plus grande participation des femmes, mais elles envisagent aussi de nouvelles formes d'administration locale mieux assorties à leurs objectifs sociaux immédiats : de meilleurs services de santé et d'éducation, et de meilleurs services sociaux fondés sur l'ordre social traditionnel et non sur la famille nucléaire (Rutman *et al.* 2000). Les organismes populaires demandent des services qui échappent à l'emprise des bandes, ainsi que des contrôles qui s'appliqueraient aux pouvoirs des chefs et des conseils,

surtout pour endiguer la crise de violence familiale et d'agression sexuelle (AFAC, citée par Smith, 1993).

Réponses des hommes aux préoccupations des femmes

Étant donné que les femmes des Premières nations sont mal représentées au sein de leurs administrations locales ou des plus grandes associations politiques telles que l'APN, il importe d'examiner ce que leurs dirigeants de sexe masculin proposent comme gouvernement autochtone autonome viable. Les dirigeants politiques et les universitaires masculins songent-ils à des nations autonomes qui renforceraient l'autonomie des femmes et élimineraient les obstacles qui empêchent ces dernières de participer aux processus de décision? Comment les leaders politiques et les théoriciennes ou théoriciens réagissent-ils aux préoccupations des femmes voulant que les femmes et les enfants aient besoin de protection contre l'abus de pouvoir des dirigeants masculins? (Gaily Stacy Moore, citée par Smith, 1993).

Taiaiake Alfred (1999) a abordé les préoccupations des femmes dans une optique traditionnelle. Il a rejeté les notions d'individualisme ainsi que toute tentative de mesurer la situation et le bien-être des femmes qui tienne compte de leurs réussites au sein des structures institutionnelles décrétées par les gouvernements non autochtones. Il a reconnu les problèmes de violence auxquels sont confrontées les femmes et le peu de respect qu'on leur accorde. Toutefois, il a invité les femmes à appuyer les besoins collectifs de la nation, [*traduction*] « à s'engager à rendre la nation viable en prenant appui sur la culture ». À son avis, les hommes sont tenus de respecter les femmes et « d'aider à alléger leur lourd fardeau ». En réclamant des pouvoirs souverains fondés sur l'éthique traditionnelle de bienveillance et de responsabilité, il n'a pas offert de solutions pratiques aux besoins immédiats des femmes.

Dans ses propos sur la *Charte*, le juriste John Burrows n'a pas répondu directement aux préoccupations des femmes concernant la gouvernance. Bien que l'application de la *Charte* puisse perturber les Premières nations, a-t-il soutenu, ses préceptes sont conformes aux valeurs des Premières nations. Il a préconisé des formes innovatrices d'autonomie gouvernementale pour les Premières nations, qui intègrent la tradition et la démocratie occidentale. Il a également envisagé l'expansion du droit autochtone en l'intégrant aux politiques de l'État canadien (Burrows, cité par Cairns, 2000).

Les institutions gouvernementales parallèles ont été la priorité de l'APN. Les anciens chefs de cette dernière, Phil Fontaine et Ovide Mercredi, sont en faveur de structures de gouvernement autonomes qui peuvent maintenir des juridictions autonomes ou parallèles (voir Boldt *et al.* 1986; Leroy *et al.* 1984). Bien que Phil Fontaine ait laissé entendre que les objectifs des gouvernements des Premières nations sont exactement les mêmes que ceux des programmes de ressourcement et qu'ils donneraient par conséquent lieu à une protection pour les femmes, on l'a accusé de ne pas prendre de mesures politiques pour contrer la violence des hommes et les agresseurs sexuels.

Fontaine et Mercredi reprennent un thème courant dans les écrits des élites politiques et des intellectuels masculins. À leur avis, il faut protéger les droits collectifs des Premières nations

contre les droits individuels. L'imposition des protections de la *Charte* est perçue comme une menace aux droits collectifs en raison de la violation des traditions culturelles qui prescrivent des rôles distincts pour chaque sexe. En faisant porter l'attention sur les questions plus globales que sur celles de la réforme constitutionnelle et de la lutte pour la souveraineté, qu'on s'appuie sur la différence culturelle ou sur les droits inhérents, on ne tient pas compte des points de vue des femmes des Premières nations sur la politique sociale et les modifications annoncées de la *Loi sur les Indiens*. Il est donc nécessaire de réaliser des recherches en matière de politiques indépendamment de ces intérêts divergents, et de le faire dans le cadre de méthodologies de recherche centrées sur les femmes et qui tiennent compte des particularités culturelles.

Recherche communautaire et méthodes féministes

La recherche au sein des collectivités des Premières nations doit faire intervenir les membres de ces collectivités. Une telle démarche est très importante, entre autres pour éviter d'imposer une hiérarchie à la recherche (Benoit 2001). Les chercheuses et chercheurs universitaires peuvent exercer des pouvoirs et des privilèges de nature socioéconomique (Browne et Fiske 2001). Ces pouvoirs peuvent limiter leur aptitude à rejoindre les membres de la collectivité et à obtenir d'eux des données significatives. Par conséquent, il importe que l'équipe de recherche déploie des efforts pour intégrer, dans toute la mesure du possible, les membres de la collectivité. Browne et Fiske ont cherché à éviter les déséquilibres de pouvoir dans la recherche par l'entremise de la composition de leur équipe de recherche, du recours à une recherche réflexive critique et de la signature d'un protocole d'entente avec la Première nation qui fait état d'un droit de regard partagé à l'égard du projet et de ses constatations. Elles ont également sollicité les conseils des dirigeants de la collectivité sur les protocoles de recherche appropriés et ceux des participantes concernant leur conceptualisation analytique et leurs interprétations.

Ce sont là certaines des façons de respecter les normes de la recherche féministe. Ces méthodes permettent aussi aux équipes d'effectuer des recherches en évitant toute colonisation supplémentaire des groupes à l'étude. Comme l'a souligné Linda Tuhiwai Smith (1999), les chercheuses et chercheurs ont, dans le passé, colonisé des groupes indigènes en les rangeant dans la catégorie « autres ». En recourant à une théorie qui analyse les structures contribuant à la colonisation des peuples indigènes, on encourage la recherche qui intègre les perspectives de ces personnes. Les travaux de Smith sur les méthodologies de décolonisation soulignent l'importance de prendre en compte l'histoire de la colonisation des groupes indigènes. Ses travaux sont également importants pour quiconque envisage d'effectuer des recherches sur les femmes indigènes de tout pays. Smith a esquissé bon nombre des préoccupations éthiques et méthodologiques qui sont au coeur de ce type de recherche.

L'intégration des membres de la collectivité à la démarche de recherche est une étape importante vers la reconnaissance de la place du savoir expérientiel. Le choix des méthodes est tout aussi important si l'on veut fournir des renseignements sur les gens qui représentent leur vision du monde et leurs expériences vécues. Le type d'entrevue choisi influe sur le type de renseignements recueillis. Les féministes cherchent à explorer les expériences vécues des femmes pour comprendre l'importance des questions liées à l'égalité des sexes

dans la vie des femmes. Les entrevues semi-structurées permettent aux répondantes de participer à la constitution de données de recherche fondées sur leur propre réalité. La recherche féministe privilégie cette approche parce qu'elle permet d'engendrer de nouvelles théories en explorant la réalité des participantes de leur propre point de vue.

La recherche-action participative est une autre façon pour les personnes qui font de la recherche d'éviter de stigmatiser ou de coloniser les collectivités ou les particuliers avec lesquels elles et ils travaillent. Elle s'avère précieuse lorsqu'on étudie des questions liées à l'égalité des sexes et à la race, parce qu'elle permet aux membres de l'équipe de recherche d'exercer collectivement des pouvoirs et des responsabilités, ainsi que de prendre des décisions communes (Ryan 1993). Ces attitudes, conjuguées à la participation de la collectivité à la recherche, permettent aux chercheuses de veiller à ce que la recherche corresponde aux objectifs et aux besoins de la collectivité. Ces facteurs limitent également la possibilité que la recherche ne dicte le programme de l'équipe de recherche. La recherche-action participative profite à la collectivité, et ce pour plusieurs raisons : elle laisse les compétences dans la collectivité, elle offre une formation aux membres de la collectivité et elle documente le savoir de la collectivité. Cette méthode permet aussi de réaliser certaines des recherches dans la langue de la collectivité, ce qui donne aux chercheuses et chercheurs l'occasion de recueillir plus d'information (Ryan 1993).

La Première nation de Lake Babine cherche activement des partenariats avec des chercheuses et chercheurs universitaires. Depuis 1993, l'administration a activement préparé les membres de la collectivité à tout un éventail d'activités de recherche. Elle a organisé des programmes de formation à l'intention des chercheuses et chercheurs de la collectivité travaillant au bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale ainsi que dans les services sociaux et les services de santé. Ces personnes ont reçu une formation portant sur les enquêtes communautaires, le travail d'archivage et la consignation d'histoires vécues, de légendes et d'autres éléments du savoir culturel des aînées et aînés, et des chefs héréditaires. Des étudiantes et des étudiants diplômés (Sinclair 1997; Marucci 2000) ont travaillé avec des cochercheuses et cochercheurs, choisis par l'administration et les chefs héréditaires, pour effectuer des recherches sur place dans le cadre de la rédaction de leur thèse. À partir de ces initiatives de recherche, la Première nation de Lake Babine a élaboré des stratégies de recherche qui garantissent la participation de la collectivité tout au long de la démarche de recherche et non seulement en ce qui a trait au partage du savoir. Ces stratégies de recherche en évolution témoignent de l'organisation sociale de la Première nation et respectent les traditions et les protocoles culturels.

2. LA PREMIÈRE NATION DE LAKE BABINE

À l'instar de nombreuses autres Premières nations, la nation de Lake Babine, au centre de la Colombie-Britannique, est une société en transition. Elle cherche de nouvelles façons de gouverner ses 2 000 membres en élargissant ses pouvoirs en matière de services d'éducation et de santé et de services sociaux. La nation a eu recours au processus des traités en cours en Colombie-Britannique pour négocier une nouvelle relation de nation à nation avec le Canada et la province. Toutefois, le processus des traités est source d'incertitude : le gouvernement provincial nouvellement élu prévoit tenir un référendum à l'échelle de la province pour orienter son mandat à cet égard. La volonté du gouvernement fédéral d'imposer les orientations découlant de la nouvelle *Loi sur les Indiens* à toutes les Premières nations accentue cette incertitude. Il reste que les dirigeants de Lake Babine sont optimistes; on espère que des changements positifs surviendront et l'on considère que la présente recherche vient étayer les tentatives d'opérer des changements qui tiennent compte des objectifs de tous les membres, peu importe leur lieu de résidence.

Ce chapitre présente le mode de gouvernement traditionnel du peuple de Lake Babine, le *balhats,* et le système de clans matrilinéaires et de chefs héréditaires (voir Fiske et Patrick 2000 pour plus de détails sur la culture et la société babines). On y décrit aussi le système de gouvernement élu organisé en fonction des politiques énoncées dans la *Loi sur les Indiens*. On entreprend des initiatives d'autonomie gouvernementale par l'entremise du bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale. Ces initiatives englobent des changements d'orientation généraux qui prévoient la réorganisation de la Première nation de Lake Babine, dans le but d'accorder une plus grande autonomie à chacune de ses cinq collectivités. De nouvelles relations avec la province et le gouvernement fédéral donneront également lieu à des changements d'orientation puisque la Première nation cherche à récupérer ses pouvoirs traditionnels sur ses territoires ancestraux et procède à un nouveau développement économique.

Gouvernance traditionnelle

La Première nation de Lake Babine est connue comme la nation des quatre clans. Sa gouvernance traditionnelle s'appuie sur l'autorité des chefs héréditaires des quatre clans matrilinéaires. Depuis des temps immémoriaux, les chefs héréditaires ont géré les terres ancestrales de la Première nation et ont été chargés du bien-être social et économique de leur peuple. Les chefs héréditaires accèdent à leur charge grâce à l'autorité des membres de leur clan. La charge se transmet au sein d'une famille élargie par descendance matrilinéaire, de la mère à la fille, de l'oncle à la nièce ou au neveu, par exemple, ou à d'autres membres de la famille immédiate par matrilinéarité. Chaque chef héréditaire accède à une charge au sein de son clan matrilinéaire en adoptant un nom héréditaire qui est assorti de certaines obligations et de certains pouvoirs bien définis. Certains des noms, mais pas tous, sont également assortis de droits et obligations à l'égard de certains lopins de terre dans les territoires ancestraux. Les chefs héréditaires sont habilités à prendre des décisions en matière de gouvernement, à régler les conflits et à faire respecter le droit coutumier de la nation. Pour

l'instant, environ la moitié des quelque cent chefs héréditaires sont des femmes; les grands chefs des quatre clans sont des hommes.

Les chefs héréditaires exercent leur autorité et respectent leurs obligations par l'entremise des *balhats*, une forme de gouvernement connue des étrangers sous le nom de *potlatch* et qualifiée par les membres de la collectivité de festin. Le *balhats* est une complexe cérémonie d'échange et un festin au cours duquel l'ensemble de la collectivité valide les actions et l'autorité du chef. Chaque chef héréditaire paie pour utiliser son nom en se faisant l'hôte d'une série de festins et en honorant les membres des autres clans en offrant des aliments, de l'argent, des articles ménagers et d'autres articles personnels.

Au cours du *balhats*, les quatre grands chefs parlent au nom de leur clan. L'un des clans est l'hôte de la cérémonie à laquelle participent les membres des trois autres clans, qui agissent comme témoins. Le clan hôte honore les invités en leur offrant un festin et des cadeaux. On peut tenir de 30 à 40 *balhats* par année. On en organise, entre autres, à l'occasion du décès d'un membre de la nation, lorsqu'un membre hérite d'un nom héréditaire, pour marquer la fin d'un deuil, pour régler les conflits entre les chefs, et pour discuter des questions d'importance telles que les négociations sur les traités ou les relations sociopolitiques avec les Premières nations voisines.

Les chefs héréditaires gouvernent la nation de diverses façons apparentées qui conjuguent leurs obligations traditionnelles et les relations sociopolitiques actuelles entre les Premières nations et l'État canadien. Les chefs doivent être sensibles à leurs relations avec les autres Premières nations et être en mesure d'amener leurs peuples vers de nouvelles relations avec le Canada au moyen de négociations avec de multiples paliers administratifs : municipal, régional, provincial et fédéral. Au fur et à mesure que le Canada s'engage dans des relations internationales plus complexes (p. ex. l'Accord de libre-échange nord américain), les chefs voient leur travail s'alourdir et se complexifier. Sur le plan local, leur participation à la gouvernance s'accroît aussi à mesure qu'ils assument des rôles clés en matière de justice (p. ex. l'imposition de peines par le clan et la déjudiciarisation), d'éducation, de santé et de services sociaux. À titre d'intendants des terres, les chefs héréditaires jouent un rôle déterminant dans les négociations avec les ministres provinciaux et fédéraux des Forêts, de l'Environnement, et des Pêches et Océans ainsi qu'avec d'autres ministres chargés des ressources et du développement.

Le gouvernement héréditaire est intégré de diverses façons au gouvernement élu. Un certain nombre de chefs, hommes et femmes, reçoivent une allocation mensuelle pour leur participation à la gouvernance et aux obligations communautaires, au moyen des fonds administratifs affectés aux conseils élus et des ressources communales tirées de la pêche commerciale du saumon. Ces chefs sont souvent qualifiés de « chefs rémunérés ». Leur allocation mensuelle leur permet de participer directement à la gouvernance de la collectivité. En retour de leur allocation, ces personnes acceptent d'assister à des réunions gouvernementales, de participer à des projets de recherche, de siéger à des comités consultatifs et aux conseils d'administration de projets communautaires et de projets d'économie et de développement alternatifs, et d'assister à d'autres réunions et activités spéciales parrainées par les ministères et organismes des gouvernements provincial et

fédéral. Bien que ces chefs héréditaires soient peut-être plus actifs que d'autres, cela ne signifie nullement qu'elles ou ils sont les seuls à intervenir dans la gouvernance de la nation. D'autres personnes sont également actives; il arrive qu'elles reçoivent des honoraires pour telle ou telle activité, mais elles ne peuvent compter sur une allocation permanente en retour de leur travail. Parce que le conseil élu ne peut rétribuer l'ensemble des chefs héréditaires de manière équitable, le choix de celles ou ceux qui recevront une allocation mensuelle est une question délicate qui, si elle n'est pas traitée avec tact, peut susciter des tensions.

Le gouvernement électif et la *Loi sur les Indiens*

La *Loi sur les Indiens*, qui prévoit une ou un chef et un conseil élus, ne reconnaît pas l'autorité de la gouvernance traditionnelle. En vertu de la disposition de la *Loi* portant sur un système électoral fondé sur les coutumes, une Première nation peut instaurer ses propres procédures électorales et fixer la durée du mandat. La Première nation de Lake Babine élit le chef et le conseil tous les trois ans. Quatre collectivités de la Première nation élisent le conseil selon un mode de représentation proportionnelle. La collectivité woyenne, la plus grande des collectivités, élit quatre membres du conseil, celles de Tachet et de Fort Babine en élisent deux chacune, et celle d'Old Fort en élit un. La collectivité de Donald Landing, la plus petite, n'a pas de siège au conseil.

Selon l'interprétation du gouvernement fédéral, le paragraphe 91(24) de la Constitution lui confère le pouvoir général d'imposer des lois aux Premières nations. Par conséquent, par l'entremise de la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement fédéral a constitué l'autorité restreinte du conseil élu. Le MAINC détermine les niveaux de financement et l'exécution des programmes au sein de la Première nation de Lake Babine par l'entremise d'accords négociés.

À la suite de négociations avec d'autres ministères, le rôle de gouvernance du conseil élu a récemment été élargi. En 1997, on lui a cédé les services de santé à la suite de la signature d'un accord avec la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits de Santé Canada. Les responsabilités à l'égard des services sociaux ont également été cédées par la province au conseil élu. Le conseil élu est chargé d'embaucher le personnel administratif, professionnel et de service pour administrer tous les programmes à l'intention des collectivités de Lake Babine. La ou le chef et le conseil sont également chargés de répartir des ressources telles que le logement. Ainsi, les membres de la Première nation de Lake Babine dépendent directement de leurs chef et conseil élus, qui ont beaucoup plus de pouvoirs sur eux que les chefs héréditaires. Les chefs héréditaires, toutefois, peuvent influencer le conseil élu de plusieurs façons. Elles ou ils ont leur propre conseil, où les femmes et les hommes sont représentés à parts égales. Le conseil des chefs héréditaires se réunit une fois par mois pour conseiller le conseil élu sur les dossiers qui intéressent la Première nation. Les membres de ce conseil siègent également à des comités consultatifs communautaires dont les membres comprennent des conseillères et des conseillers élus, du personnel administratif et professionnel, et d'autres membres de la collectivité qui possèdent une expérience et un savoir-faire particuliers.

Le gouvernement fédéral a décrété un scrutin secret au nom des droits de la personne et de la démocratie. Toutefois, ce système électoral n'a pas fourni aux femmes (et aux hommes) de

la Première nation de Lake Babine une forme de gouvernance libre de conflits ou adaptée à leurs besoins individuels et collectifs. Les élections triennales créent des tensions et font ressortir les désaccords dans les relations communautaires et les conflits de longue date. Dans les écrits universitaires, ces perturbations périodiques reliées au processus électoral sont souvent qualifiées de « factionalisme » ou de « querelles familiales », et l'on estime qu'elles sont engendrées par la concurrence entre les familles pour les rares ressources que répartissent la ou le chef et le conseil élus. Les tensions et les désaccords électoraux sont toutefois plus complexes. Comme dans le cas des élections démocratiques ailleurs, l'expression ouverte de dissension est essentielle au processus démocratique. En qualifiant de manière superficielle la dissension de « familialisme », on oublie de considérer les liens familiaux étroits qui sous-tendent le système de gouvernance traditionnel des chefs héréditaires. La critique superficielle, qui préconise une séparation des sphères privée et publique, ne tient pas compte non plus des rôles traditionnels de responsabilité et de soin que jouent les femmes, rôles qui relient la vie de famille des femmes à leurs obligations publiques d'assurer un leadership bienveillant.

Les membres de la Première nation de Lake Babine cherchent à atténuer les tensions créées par l'actuel système électoral, qui ne légitime pas la gouvernance traditionnelle et nie l'équité entre les cinq collectivités. Le concept du grand conseil est l'une des propositions que les femmes que nous avons interviewées ont sérieusement envisagées. En vertu de ce concept, on créerait des conseils de gouvernance autonomes pour chaque collectivité de Lake Babine, que chapeauterait un grand conseil dont les pouvoirs seraient limités à la coordination. Ce système permettrait à chaque collectivité d'établir de manière autonome ses propres liens de gouvernance entre les chefs héréditaires et un conseil élu.

Le concept du grand conseil et d'autres propositions innovatrices présentées ci-dessous témoignent de la volonté des femmes de Lake Babine de voir mises en place des structures de gouvernance qui permettraient une intégration équilibrée des conseils élus et de la gouvernance traditionnelle. Leurs points de vue sur la gouvernance étayent les positions mises en avant par les universitaires des Premières nations : la gouvernance communautaire exige un fondement de valeurs traditionnelles et une infrastructure qui fera place à l'engagement des femmes envers le bien-être de la collectivité et des services sociaux efficaces (Alfred 1999; Bastien 1996; Marule 1984; Monture-Angus 1999a).

3. LA DÉMARCHE DE RECHERCHE

L'équipe de recherche et le soutien de la collectivité

La chef et le conseil de la Première nation de Lake Babine ont donné leur aval à ce projet. Ils ont approuvé l'embauche des adjointes à la recherche, Evelyn George et Melonie Newell. La chef Betty Patrick a travaillé avec les chercheuses pour présenter le projet aux membres du conseil et au personnel administratif. Le bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale a accordé un appui en nature à la recherche pour élargir et accroître la participation communautaire dans les cinq collectivités. Il a également fourni du personnel supplémentaire pour les groupes de discussion. Des traductrices et traducteurs ainsi que des preneuses et preneurs de notes ont aidé à consigner les délibérations et ont servi d'interprètes aux aînées et aux chefs héréditaires. Les membres du personnel possèdent un savoir-faire et des compétences en communication, en traduction et en recherche ainsi qu'en relations intergouvernementales avec les communautés dominantes voisines et le système d'éducation dominant. Le bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale a également accordé un appui aux chercheuses pour leur permettre de se rendre à Fort Babine, à Tachet et à Vancouver afin de veiller à ce que les femmes de toutes les collectivités ainsi que celles vivant hors des réserves participent au projet.

Les chercheuses embauchées pour ce projet possèdent diverses qualités. Evelyn George, membre de la Première nation de Lake Babine, a été conseillère élue et administratrice de la Première nation. M^{me} George est inscrite au programme d'études des Premières nations à l'Université de Northern British Columbia. Elle avait auparavant travaillé avec Jo-Anne Fiske dans le cadre d'autres projets de recherche. Outre ces qualités, Evelyn est bilingue et possède une formation en communication.

Melonie Newell est étudiante à la maîtrise en études de la condition féminine à l'Université de Northern British Columbia. Elle est titulaire d'un baccalauréat ès arts en sociologie. M^{me} Newell possède une formation universitaire portant sur les méthodologies propres à cette recherche. Elle a également étudié la théorie et les méthodes féministes, ce qui lui a permis d'analyser les renseignements en fonction de considérations liées à l'égalité des sexes. Melonie Newell a participé à une analyse théorique des renseignements recueillis durant le projet.

Jo-Anne Fiske travaille avec la Première nation de Lake Babine depuis 1993, lorsqu'elle a commencé à mener plusieurs initiatives de recherche communautaire de concert avec le bureau des chefs héréditaires et le bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale. Ces projets comprenaient un vaste programme de formation à la recherche communautaire (Fiske *et al.* 1996), une étude de l'organisation familiale de la Première nation de Lake Babine avec une autre membre de Lake Babine (Fiske et Johnny 1995) et une étude de l'ordre juridique traditionnel de Lake Babine (Fiske et Patrick 2000).

La participation

Conformément aux principes de la recherche communautaire et aux méthodes féministes, ce projet a fait intervenir les membres de la collectivité à toutes les étapes de la démarche de recherche. La chef Betty Patrick, la chef adjointe Nancy James, le personnel du bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale et Evelyn George ont guidé la sélection des participantes. Grâce à leur aide, on a pu choisir des femmes qui avaient participé au gouvernement de la Première nation ainsi que des membres de la collectivité qui souhaitaient partager leurs points de vue sur la gouvernance de la collectivité. Munies de listes de participantes proposées, les chercheuses ont communiqué avec les femmes en prévision des entrevues. Celles-ci, à leur tour, ont suggéré le nom d'autres femmes avec qui communiquer. Ainsi, il a été possible de choisir des femmes qui satisfaisaient aux critères de base, soit une expérience préalable des conseils élus et de l'administration, ainsi que des femmes qui, aux yeux des autres, possédaient une expérience et des intuitions précieuses. Conscientes que toute collectivité présente un éventail de différences politiques, les chercheuses ont cherché à trouver des participantes qui exprimaient ouvertement des points de vue et des intérêts politiques divergents afin d'éviter que l'échantillon ne représente qu'un seul groupe d'intérêt.

Par conséquent, des femmes appartenant aux quatre clans et aux cinq collectivités ont participé. Elles étaient âgées du début de la vingtaine à plus de quatre-vingts ans. Des femmes habitant hors des réserves, à Vancouver et dans des collectivités plus près de la Première nation, y étaient également. Ont aussi participé aux entrevues et aux groupes de discussion des femmes qui ont connu du succès sur le plan politique et d'autres qui n'en ont pas connu. En permettant à des femmes aux expériences diverses des collectivités dans la réserve et à l'extérieur de participer, on a pu formuler des recommandations, en matière de politique, qui reflètent aussi fidèlement que possible les préoccupations et les objectifs politiques des femmes de la Première nation de Lake Babine.

La démarche d'entrevue

Les chercheuses chargées du projet ont déterminé que la meilleure façon de réaliser les entrevues était de travailler en équipe. Le partage des responsabilités allait permettre à toutes les chercheuses d'intervenir dans chaque dimension du projet. Bien qu'il n'ait pas été possible de partager également les responsabilités à l'égard des entrevues, toutes les chercheuses ont eu l'occasion de participer à chacun des aspects du projet. Le partage des responsabilités tenait compte de l'expérience des chercheuses et de leurs liens dans la collectivité. Le partage du travail selon un modèle d'équipe de collaboratrices plutôt qu'un modèle hiérarchique est conforme à la recherche féministe et aussi à la pratique de recherche établie de la nation de Lake Babine pour les projets émanant de l'extérieur de la Première nation (Fiske et Johnny 1995; Marucci 2000; Sinclair 1997; Fiske et Patrick 2000).

Chaque chercheuse a participé au processus d'entrevue. Les entrevues ont été réalisées dans les bureaux et les domiciles des participantes. Elles ont toutes été enregistrées et ensuite transcrites. Evelyn George s'est entretenue avec des femmes qui préféraient parler babine; elle s'est ensuite occupée de traduire et de transcrire ces entretiens à l'intention des autres chercheuses. Melonie Newell et Jo-Anne Fiske ont réalisé les entrevues avec les femmes qui

n'avaient pas de mal à parler anglais et à discuter du rôle des femmes dans la gouvernance avec des personnes de l'extérieur de la collectivité.

Les entrevues ont été réalisées au moyen d'un questionnaire à réponses libres conçu par les trois chercheuses. Deux questionnaires ont été élaborés : un pour le personnel des conseils élus et le personnel administratif, et un deuxième pour les aînées et les femmes chefs héréditaires. Les questions à l'intention du personnel du conseil élu et du personnel administratif portaient sur trois thèmes : les raisons d'accepter un poste au conseil ou dans l'administration et de se porter candidate à un tel poste, les obstacles à la réussite des femmes dans la gouvernance et les recommandations de changement. Les aînées et les chefs héréditaires ont répondu à des questions sur les valeurs traditionnelles et la gouvernance, sur la capacité du conseil élu de répondre aux besoins sociaux et économiques des familles, et sur les structures de gouvernement internes. Les entrevues ont été réalisées en privé dans un lieu choisi par chaque participante. On a expliqué le projet aux participantes, qu'on a invitées à poser des questions au sujet des modalités de présentation de rapports et de toute répercussion que le projet pourrait avoir sur elles. Lorsqu'on avait auparavant discuté du projet, les chercheuses avaient remis aux participantes une description écrite de la recherche et un formulaire de consentement que celles-ci avaient signé (voir les annexes). Le formulaire de consentement garantissait le caractère confidentiel des renseignements fournis par les participantes et leur demandait ce qu'elles voulaient qu'on fasse des bandes des entrevues. Il y avait trois choix : les bandes pouvaient être remises à la participante, conservées par les chercheuses (et détruites) ou remises au bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale en vue de futurs projets de gouvernance avec la Première nation, une fois la recherche terminée.

Dix entrevues ont été réalisées et analysées pour dégager les trois thèmes : les raisons invoquées par les femmes pour accepter le poste ou se porter candidate, les obstacles à la réussite des femmes dans la gouvernance et les recommandations de changement. Les entrevues ont ensuite été analysées une deuxième fois pour dégager les thèmes en devenir et des recommandations de principe. Lorsque les entrevues ont été achevées, l'équipe de recherche a procédé à une discussion préliminaire au sujet de celles-ci avant de passer aux groupes de discussion.

Les groupes de discussion

L'équipe de recherche a décidé de recourir à des groupes de discussion pour donner au plus grand nombre de femmes possible la chance de parler de leurs rôles dans la gouvernance. Sur le plan pratique, le recours aux groupes de discussion a permis à l'équipe de recherche de réunir les idées d'un plus grand nombre de femmes en moins de temps que ne l'auraient permis des entrevues individuelles. Cette façon de faire s'est avérée nécessaire puisque le projet devait être achevé en huit semaines. Le recours aux groupes de discussion a aussi permis aux participantes de partager leurs points de vue et d'émettre des idées de changement, qui ont ensuite servi à formuler des recommandations. Certaines femmes ont dit avoir besoin d'un plus grand nombre d'occasions d'aborder ces questions avec d'autres femmes. Cette déclaration illustre d'autres avantages des groupes de discussion. On trouvera dans les recommandations plus de détails sur le besoin de multiplier ce type de rencontres.

Deux groupes de discussion ont été constitués pour cette recherche : l'un à l'intention des aînées et des chefs héréditaires, et l'autre à l'intention des administratrices et des dirigeantes politiques, anciennes et actuelles. Neuf femmes ont participé au groupe de discussion des administratrices et des dirigeantes élues; vingt-trois ont participé à celui des aînées et des chefs héréditaires. Moins de femmes ont pu participer au premier groupe de discussion en raison de leur emploi du temps très chargé. Bien que les neuf qui aient participé aient pu se libérer, d'autres femmes que nous avions invitées n'ont pu s'absenter du travail durant une journée.

Les groupes de discussion se sont réunis dans le centre administratif de la nation de Lake Babine, à Woyenne (Burns Lake), de 10 h à 14 h 30. Le déjeuner et des rafraîchissements ont été offerts. Le choix de Woyenne a eu des conséquences tant favorables que défavorables. D'une part, cela a permis aux femmes de la plus grande des cinq collectivités d'y participer; d'autre part, les femmes des plus petites collectivités ont été exclues en raison du temps et des coûts de déplacement. L'isolement relatif de Tachet et de Fort Babine (cette dernière n'étant accessible que par un chemin d'exploitation forestière) a empêché plusieurs femmes invitées de participer aux groupes de discussion. On a remboursé les frais de déplacement aux femmes qui ont participé, et celles qui n'étaient pas sur la liste de paie ont été rémunérées.

Au départ, l'équipe de recherche avait prévu que les groupes de discussion se réuniraient toute la journée. Les séances du groupe de discussion à l'intention des aînées et des chefs héréditaires ont été prolongées d'une journée parce que les femmes estimaient avoir besoin de plus de temps pour aborder toutes les questions. Les groupes de discussion pour les aînées et les chefs héréditaires se sont déroulés en anglais et en babine. Les discussions ont été enregistrées sur bandes vidéo et audio. Toutefois, le groupe de discussion à l'intention des administratrices et des politiciennes, anciennes et actuelles, n'a pas été enregistré sur bande vidéo parce que cette façon de faire rendait mal à l'aise certaines des femmes. Celles-ci ont affirmé qu'elles seraient moins libres d'exprimer leurs idées si une caméra vidéo tournait. Les réunions avec les administratrices et les politiciennes se sont déroulées en anglais. Des preneuses de notes et des traductrices étaient présentes durant toutes les discussions. L'équipe de recherche disposait d'un magnétoscope fourni par le bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale.

Le bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale a également envoyé une animatrice participer aux groupes de discussion. Cette personne possède une formation en animation, parle couramment babine mais provient d'une Première nation voisine. Toutefois, la présence d'une animatrice de l'extérieur de la collectivité a créé un malaise chez certaines participantes. Plusieurs estimaient qu'on aurait dû choisir une personne de la collectivité. Une personne de la collectivité, ont-elles laissé entendre, aurait eu une meilleure compréhension des rouages de leurs systèmes de gouvernance traditionnel et contemporain. Certaines femmes se sont dites préoccupées par le fait que le travail avait été confié à une personne de l'extérieur de la collectivité lorsque des femmes de la nation possèdent les compétences nécessaires et sont au chômage. Le désir de choisir une personne de la collectivité recoupe un certain nombre de questions abordées ci-dessous.

L'équipe de recherche et son personnel ont consigné les commentaires des femmes sur des tableaux de conférence, et ce pour deux raisons : les chercheuses pouvaient ainsi prendre des notes et les participantes pouvaient voir comment leurs propos étaient consignés. Cela a permis aux participantes d'apporter des corrections et des précisions à l'intention de l'équipe de recherche.

Les neuf femmes qui ont participé au premier groupe de discussion étaient dans la vingtaine jusqu'à la cinquantaine. Elles avaient travaillé dans de nombreuses sphères de l'administration et certaines s'étaient portées candidates ou avaient été élues à des postes de représentantes. Les thèmes, les obstacles à la participation des femmes et la réussite dans le cadre de la gouvernance, ainsi que les recommandations ont été tirés des notes prises par l'équipe de recherche.

Chaque nouvelle recommandation a été numérotée, et les notes qui correspondaient à une même recommandation se voyaient attribuer le même numéro. Une fois les tableaux de conférence analysés, les recommandations étaient regroupées sous les principaux thèmes.

La démarche a différé dans le cas du deuxième groupe de discussion, qui a également emprunté la forme d'une conversation. Toutefois, les femmes se sont penchées sur des recommandations bien définies, et elles étaient beaucoup plus enclines à orienter l'équipe de recherche vers les questions qu'elles jugeaient les plus importantes. Ces femmes ont passé une bonne partie de la première journée à discuter des répercussions de la gouvernance sur leur vie et à partager leurs expériences personnelles concernant leur vie comme membres de familles élargies. Les récits partagés par les femmes illustraient les répercussions de la politique du gouvernement et les ramifications de la vie biculturelle que les femmes des collectivités des Premières nations doivent vivre quotidiennement. À la fin de la première journée, les femmes avaient essentiellement achevé de discuter de leurs problèmes et étaient prêtes à commencer la formulation des recommandations. Elles ont formulé des recommandations très précises. Ces suggestions ont été consignées sur le tableau de conférence, les femmes formulant leurs recommandations précises à tour de rôle. L'équipe de recherche a ensuite analysé leurs récits personnels.

Les aînées et les chefs héréditaires se sont montrées enthousiastes à l'égard de la recherche et ont profité de la démarche pour formuler des recommandations auxquelles leur chef et leur conseil pourraient donner suite rapidement. Elles ont profité de l'occasion pour planifier des initiatives qu'elles jugeaient très importantes pour la collectivité et qui pouvaient être mises en oeuvre avec l'infrastructure en place. L'une de ces initiatives voulait qu'on délègue des personnes pour ouvrir une halte-accueil pour les femmes. On ne sait trop toutefois si les femmes pourront mettre ce plan à exécution sans l'appui financier de l'État ou du chef et du conseil. Plusieurs des aînées et des femmes chefs héréditaires ont demandé d'autres réunions qui pourraient déboucher sur des actions intégrant les formes traditionnelles et contemporaines de gouvernement. Leurs points de vue sur la gouvernance témoignaient clairement d'un désir de souplesse dans les politiques du MAINC pour permettre aux organes de gouvernance de prendre appui sur les valeurs et l'organisation sociale traditionnelles. Il était évident que les aînées et les chefs héréditaires estimaient que les

politiques en vigueur, telles que prescrites par la *Loi sur les Indiens* et la politique du MAINC, ne répondaient pas à leurs besoins.

Théorie

Cette recherche s'inspire des théories fondées sur une analyse comparative entre les sexes de l'héritage de la colonisation, sur les relations de pouvoir entre les gouvernements des Premières nations et les autres gouvernements, et sur l'économie politique des collectivités en périphérie. Cette approche éclectique fonde la recherche sur les hypothèses clés concernant la nature du pouvoir et l'analyse comparative entre les sexes de la politique dans le Canada contemporain. Comme d'autres chercheuses l'ont révélé (McIvor 1995; Nahanee 1993, 1997; Turpel 1989, 1991, 1993; Monture-Angus 1995, 1999a,b), la colonisation des Premières nations est marquée par la perturbation patriarcale des relations traditionnelles entre les sexes. Dans le cas de la Première nation de Lake Babine, cela a entraîné une perturbation des valeurs de l'organisation sociale matrilinéaire ainsi que de l'accès aux ressources vitales que détenaient auparavant les femmes, et de l'emprise sur ces ressources. Comme dans le cas des autres Premières nations, les relations de pouvoir entre la nation de Lake Babine et les autres ordres de gouvernement privilégient les participants masculins dans les décisions contrôlées par les gouvernements autres que ceux des Premières nations, et valorisent le savoir qui a été accumulé par les hommes au profit des hommes. Cette valorisation, comme le met en évidence le travail de Smith (1999), exclut le savoir qui n'est pas produit par la science et la pensée sociale occidentales, et enlève encore davantage de légitimité au savoir expérientiel des femmes marginalisées, sur le plan social, par les préjugés coloniaux et une économie de marché industrielle.

La non-valorisation du savoir et de l'expérience des femmes est au coeur de la colonisation et des stratégies d'assimilation qui ont façonné la politique fédérale à l'égard des Indiens depuis la *Loi sur les Indiens* de 1876. Ce mépris des femmes des Premières nations est accentué dans une économie politique qui privilégie l'individualisme et la propriété privée aux dépens des droits et de la propriété collectifs. C'est dans le cadre de ce processus d'assimilation à une économie de marché que le monde traditionnel de la politique fondée sur la famille élargie et le clan est si facilement déformé et considéré singulièrement comme du « familialisme » et du factionalisme discordant. Les femmes sont classées dans la catégorie « autres ». Les processus politiques inhérents aux familles élargies et aux économies domestiques qui privilégient les valeurs traditionnelles et les obligations de la famille ou du clan sont investis de nouveau par un paternalisme émanant du gouvernement, comme l'actuelle démarche du MAINC qui vise à changer unilatéralement le régime de gouvernance des Premières nations en modifiant la *Loi sur les Indiens.*

Les femmes de Lake Babine recommandent des changements de politiques de gouvernance qui reflètent des positions théoriques voulant qu'on refuse de privilégier l'autorité des hommes non autochtones et le savoir non autochtone. Leurs recommandations se dégagent d'une analyse axée sur les femmes et fondée sur les valeurs traditionnelles d'obligation et de respect qui font écho aux visions de Bastien (1996), Smallface Marule (1984) et Rutman *et al.* (2000), qui ont envisagé de nouvelles formes de gouvernance mieux adaptées aux objectifs sociaux immédiats des femmes.

4. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Bon nombre des recommandations issues de la recherche effectuée auprès des femmes de Lake Babine favorisent des pouvoirs de gouvernance plus équitables entre les hommes et les femmes. Ces femmes se sont penchées sur plusieurs questions, allant de la politique à la vie de famille, qui limitent leur capacité de participer dans une plus large mesure à la politique communautaire. Ces questions doivent être prises en compte dans l'élaboration à la fois des politiques du MAINC et de celles de la Première nation de Lake Babine. La colonisation a mené à des relations sociales et à des rôles pour chacun des sexes qui limitent la capacité de ces femmes de participer à leur propre gouvernance. Les femmes qui ont participé à cette recherche ont décrit clairement les effets de la colonisation sur leur vie politique et personnelle.

Il importe de reconnaître la cohérence des réponses des participantes. Leurs perceptions des obstacles à leur participation à la gouvernance variaient très peu et elles ont fait des recommandations réparties en trois thèmes principaux. Plusieurs de ces thèmes sont reliés entre eux. Dans le chapitre 5, on traitera de l'importance de la relation entre ces thèmes. Les recommandations sont présentées selon les thèmes, ce qui favorise la démonstration de la cohérence des réponses des femmes.

Pourquoi les femmes ont-elles choisi de s'engager dans la gouvernance?

> [*Traduction*] *Parce que je croyais pouvoir opérer un changement. Parce que je croyais pouvoir inspirer des rêves ou une vision à la Nation.*
>
> *Je voulais faire entendre un autre son de cloche surtout pour mon peuple, mais aussi pour les femmes. Parce que nous sommes une nation matrilinéaire et que nous avons voix au chapitre, et je voulais faire entendre des propos différents.*

Le changement était un thème commun dans les réponses des femmes aux questions concernant leur intérêt pour la gouvernance. Il se peut qu'elles aient une vision différente des changements nécessaires. Cependant, le but sous-jacent qu'est l'innovation demeure apparent. L'une des participantes a indiqué vouloir devenir dirigeante surtout pour assurer un plus grand développement.

> [*Traduction*] *Je relèverai ce défi parce que je ne voulais pas voir stagner une grande part de ce développement.*

Cette femme a aussi expliqué la différence entre le leadership des hommes et des femmes dans le domaine du développement.

> [*Traduction*] *Je trouve que sous l'impulsion des femmes, il y a davantage de développement innovateur qu'avec les hommes.*

Elle pensait que les hommes sont capables de prévoir le besoin de changement, mais qu'ils ne réussissent pas aussi bien à obtenir des résultats finals en « noir et blanc ».

Bon nombre des femmes jugeaient aussi nécessaire le besoin d'un changement en matière de leadership et non seulement dans les politiques et les pratiques du régime de gouvernance. Une femme a expliqué pourquoi elle se considérait comme apte à être une dirigeante efficace.

> [*Traduction*] *Je pense que lorsqu'on est en situation de leadership, il faut vraiment posséder l'instruction, l'expérience et les qualités requises pour être dirigeante; il faut aussi être en bonne santé. Il faut être une personne saine pour être considérée comme un modèle dans quelque organisme que ce soit. Des jeunes gens vous considèrent comme un modèle, et je sais qu'au sein de notre Première nation, les hommes (beaucoup d'hommes) sont malheureux parce qu'ils sont alcooliques ou ont une attitude phallocrate.*

Cette participante exprimait le besoin d'un leadership dynamique pouvant servir de modèle à la collectivité et ainsi changer celle-ci en présentant aux jeunes des perspectives d'avenir. Son opinion faisait écho aux paroles de Betty Bastien (1996), qui soulignait le besoin de renforcer la vie communautaire grâce au leadership des femmes et à l'intégration des rôles traditionnels de soutien des femmes.

D'autres participantes ont aussi indiqué que le besoin de changement les avait motivées à assumer des rôles d'autorité. Une femme a affirmé :

> [*Traduction*] *Je sentais qu'il y avait beaucoup de problèmes au sein de l'administration et que je pourrais mettre mon expérience au profit de l'administration du conseil de bande; je pensais aussi pouvoir faire naître des initiatives de ressourcement qui bénéficieraient à notre nation.*

Il devient évident que de nombreuses femmes se sont engagées dans la politique ou l'administration afin d'effectuer une forme de changement. Les types de changements qui avaient motivé les femmes différaient considérablement. Il y avait toutefois un thème commun : les femmes voulaient voir des améliorations en ce qui a trait au leadership et à la nation.

Une deuxième thème commun touchait les membres de la collectivité et leur famille qui voyaient souvent ces femmes comme des dirigeantes solides et efficaces, et qui demandaient qu'elles jouent un rôle actif en matière de gouvernance. Paraphrasant Patricia Monture-Angus (1995, 1999a,b) et Betty Bastien (1996), ces femmes ont insisté sur le fait que les enseignements des aînées et aînés étaient nettement profitables aux femmes.

> [*Traduction*] *Les aînés nous enseignent toujours qu'on peut se conduire de façon professionnelle dans les affaires publiques. Et que nous sommes toujours des personnes considérées comme des personnes d'action.*

Quelques participantes ont dit qu'elles avaient quitté la collectivité pour aller travailler dans d'autres régions et que des membres de leur famille les avaient rappelées. Cette tendance s'explique en grande partie par la relation de mentorat établie entre les membres plus âgés de la collectivité (surtout les femmes) et les femmes plus jeunes. Ce mentorat entre les générations est considéré comme une valeur solide, essentielle à la réussite de la Première nation. De nombreuses suggestions étaient axées sur cette valeur, comme en font foi les recommandations. Comme le démontrent ces réponses, il importe d'avoir des politiques qui encouragent les relations de mentorat entre les jeunes femmes et leurs aînées. Il s'agit d'une relation traditionnelle qui renforce la capacité des femmes dans leur poursuite du leadership politique. On considère que la clé de la participation efficace des femmes à la gouvernance repose dans un système traditionnel de formation politique fonctionnant de concert avec une formation contemporaine.

Quels sont les obstacles à la participation et à la réussite des femmes en matière de gouvernance?

> [*Traduction*] *Tellement de barrières... de barrières ministérielles... il y avait des limites partout.*
>
> *En tant que dirigeantes, nous avons encore la responsabilité de nombreuses tâches à la maison. Et cela rend les choses doublement difficiles parce que nous essayons de tenir maison, d'être des épouses et puis de nous occuper des affaires de la nation en même temps. Cela rend les choses vraiment difficiles.*

L'une des principales préoccupations des femmes était d'être incapables d'accomplir leurs tâches une fois qu'elles seraient engagées dans la gouvernance. Et l'une des raisons de cette difficulté pour les femmes était le confinement associé à la bureaucratie. Cette question a été l'un des fondements des recommandations en faveur d'une définition claire des rôles du chef et du conseil, et de la séparation de l'administration et de la politique. Certains aspects négatifs du système contemporain de gouvernance étaient

> [*Traduction*] *adoptés depuis le gouvernement jusqu'à notre peuple.*

Comme l'a dit une femme,

> [*Traduction*] *beaucoup de choses politiques et bureaucratiques [sont devenues des éléments du système de gouvernance, qui ont donné lieu à] l'inégalité.*

À l'instar de Marie Smallface Marule (1984), elles favorisaient une structure de gouvernement qui profiterait à la Première nation grâce à un gouvernement fondé sur la prise de décision communautaire plutôt que sur des procédures imposées par le fédéral.

Une administratrice a souligné que le manque de financement était un obstacle. Dans la situation actuelle, il était impossible

> [*Traduction*] *d'étirer les dollars pour toutes les réserves, particulièrement au niveau local.*

Le fait de ne pas disposer des ressources nécessaires pour s'occuper de tous les besoins des cinq collectivités a un effet négatif sur la réussite des femmes en matière de gouvernance. Les obstacles financiers et bureaucratiques conjugués nuisent à la qualité des services que reçoit la Première nation de Lake Babine de son système de gouvernement.

De nombreux obstacles auxquels se heurtent les femmes en ce qui a trait à leur participation et leur réussite en matière de gouvernance sont liés à leurs rôles au sein de la famille (Hungry Wolf 1996; Bastien 1996). Par le passé, les femmes et les hommes se partageaient le soin des enfants, les tâches et la prise de décision. La colonisation a fait des hommes les soutiens de famille et des femmes, les responsables des tâches ménagères. Le rôle des femmes en matière de prise de décision dans la collectivité et au sein de la famille a diminué.

> [*Traduction*] *Parfois, on a quatre, cinq ou six enfants, ou même deux. Cela nous empêche d'aller de l'avant parce que lorsqu'on accepte un poste dans l'administration, il n'y a aucune allocation pour... que nos femmes payent des gardiennes, aucune allocation pour l'entretien de la maison. Le peu d'argent que nous gagnons doit servir à payer cela; il faut donc être deux, il faut être une mère et administrer en même temps qu'on prend soin des enfants.*

Le rôle que certaines femmes tiennent dans la famille a été assez souple pour leur permettre de prendre part à la gouvernance. Cependant, ce rôle n'a pas changé même si elles effectuent pleinement leurs tâches d'administratrice ou de conseillère élue. Finalement, ces femmes doivent encaisser une double journée : elles travaillent à temps plein dans l'administration puis effectuent une pleine journée de travail à la maison, s'acquittant des tâches ménagères. Plusieurs ont souligné que certaines femmes de la collectivité sont incapables de participer à l'administration parce qu'elles ne bénéficient pas du soutien de leur famille. L'une d'entre elles a expliqué :

> [*Traduction*] *Certains... hommes emprunteraient l'attitude phallocrate voulant que les femmes doivent rester à la maison, pieds nus et enceintes.*

Le soutien du mari, sur le plan émotif et technique, constituait un autre problème. Lorsqu'on a demandé à une participante de quelle façon son mari l'aidait à jouer son rôle dans l'administration, elle a répondu :

> [*Traduction*] *Nous partageons les tâches, sur le plan des affaires et sur le plan personnel, et il est très compréhensif et respectueux et il a confiance en moi. Parce qu'il sait que j'ai beaucoup de réunions avec des hommes et que je travaille avec des hommes. Je connais un tas de femmes des Premières nations dont le mari est susceptible et j'ai été chanceuse d'avoir un mari compréhensif et très coopératif; c'est là une grande partie de mon succès.*

Tout comme Teressa Nahanee (1993, 1997) et Emma LaRocque (1996, 1997), qui ont défini le sexisme et le patriarcat comme des obstacles au renforcement de l'autonomie des femmes et à leur bien-être, les femmes de Lake Babine ont indiqué que le sexisme est un des principaux obstacles auxquels elles se heurtent lorsqu'elles s'engagent dans la gouvernance.

> [*Traduction*] *C'est un monde d'hommes... La dernière fois, ils ont voulu embaucher, élire un homme pour faire changement. Ils ne voulaient pas d'une autre femme comme chef.*

On a demandé à l'une des femmes si elle avait reçu de l'appui des hommes dans l'administration. Elle a répondu :

> [*Traduction*] *Pas depuis que je suis née... J'ai ouvert un centre de soins et j'ai reçu une lettre d'appui de la part d'une chef adjointe, et j'ai demandé l'appui de certains hommes de notre nation et ils n'ont jamais bougé.*

Certaines femmes pensaient que le besoin de ressourcement au sein de la collectivité posait des obstacles à la réussite des femmes en matière de gouvernance. Par exemple, une participante a exprimé ses préoccupations en ce qui concerne la jalousie.

> [*Traduction*] *Ils nous rabaissent constamment. On dirait que dans notre nation, non seulement les femmes mais tout le monde, surtout les femmes, on dirait que lorsqu'on essaie d'avancer, ils nous tirent encore vers l'arrière. Ils ne veulent pas voir quelqu'un réussir quand ils n'ont pas l'impression de réussir eux-mêmes.*

De nombreuses participantes s'étaient intéressées à ce problème dans la collectivité et pensaient que le ressourcement était nécessaire pour avoir une administration, une ou un chef et un conseil efficaces, qui n'éveilleraient pas de jalousie.

Le chômage est également un facteur important de la capacité des femmes de participer à la gouvernance. Il menace la vie sociale des femmes lorsqu'elles n'ont pas d'emploi et leur mari non plus.

Lorsqu'on lui a demandé pourquoi les femmes ont de la difficulté à avancer dans l'administration, une participante a répondu :

> [*Traduction*] *J'ai toujours espéré que ce n'était pas parce que j'étais une femme, mais visiblement, c'est probablement le cas. Peut-être parce que nous n'appartenons pas à la ligue du vieux poêle. Je n'y ai pas vraiment pensé parce que je ne veux pas réellement avoir à envisager cette éventualité. Les hommes doivent se rencontrer quelque part, et décider que j'ai trop d'assurance et que peut-être je suis un peu intelligente et que peut-être je peux arriver à de meilleurs résultats qu'un homme. J'espère que ce n'est pas pour cette raison qu'il est difficile d'avancer [dans l'administration]. C'est probablement le cas.*

Cette femme a poursuivi en expliquant qu'elle avait fait face à une vive opposition lorsqu'elle faisait partie du système de gouvernance. L'opposition était si vive qu'elle avait dû appeler la police. Même si elle n'est pas entrée dans les détails, il est évident qu'il faut mettre en oeuvre des initiatives pour augmenter l'appui accordé aux dirigeantes par les hommes dans les collectivités de la Première nation de Lake Babine.

Une femme a dit que les questions de népotisme constituaient un obstacle au système de gouvernance.

> [*Traduction*] *Être lié à des gens ou d'autres personnes étant liées à des gens de façon à ce qu'elles ne puissent faire leur travail comme il se doit. Et avoir peur ou être avertie de manière telle que vous commencez à vous demander si ce que vous dites est acceptable, parce j'ai toujours pensé que les affaires sont les affaires. Voilà donc mon expérience négative.*

Une autre femme a parlé de luttes politiques devenant des luttes familiales, où l'une des familles combat l'autre. Elle considérait qu'il s'agit d'un obstacle parce qu'elle avait dû subir la colère de membres de la collectivité à la suite de décisions prises par des membres de sa famille en matière de gouvernance. Pour cette femme, l'expérience avait été pénible et l'avait rendu craintive face à l'engagement en matière de gouvernance.

De nombreuses femmes ressentent l'absence d'appui de la part des hommes de la collectivité. Cela influe beaucoup sur leur capacité de participer avec succès à la gouvernance. Une participante a affirmé qu'un membre du conseil n'écoute pas une femme. Apparemment, il y a eu une époque où il écoutait effectivement mais il ne le fait plus. Elle a donné l'exemple d'une femme plus âgée auprès de qui il prenait autrefois conseil et a poursuivi en affirmant que depuis qu'il a une certaine instruction, il n'écoute plus les femmes. La femme a décrit comment l'aînée

> [*Traduction*] *parle à cet homme, mais il ne fait pas entrer ces paroles dans son coeur et ses conseils ne servent à rien.*

Certaines femmes plus jeunes se sont dites préoccupées parce que les hommes ne les écoutent pas parce qu'elles sont des femmes et qu'elles n'ont pas d'expérience. Les femmes ont élaboré des recommandations pour que soient intégrés les jeunes et les femmes au système de gouvernance de façon que les jeunes femmes se sentent en sécurité et appuyées dans la poursuite de leurs objectifs.

Le manque d'encouragement altère aussi la capacité des femmes à progresser dans les rôles de direction. Une femme a cité son propre exemple, disant que lorsqu'elle avait voulu s'instruire, elle n'avait reçu aucun appui de la part des hommes. Elle a affirmé que les femmes qui suivaient la même formation qu'elle l'avaient encouragée mais qu'elle n'avait pas reçu l'appui de la collectivité. Cette femme croit que c'est entre autres pour cette raison qu'elle n'a pas atteint le niveau d'instruction qu'elle visait.

Les principaux obstacles cernés par les femmes étaient le sexisme, la bureaucratie, et le manque d'instruction, de soutien et d'écoute. Les recommandations traitent de ces questions et présentent des solutions. Les suggestions qui suivent sont des recommandations de principe — des changements que les femmes percevraient comme un pas vers l'égalité pour celles qui cherchent à occuper des postes d'administration et de gouvernance. Même si ces recommandations pouvaient aider les femmes en matière de gouvernance, elles s'inscrivent aussi dans une vision globale des femmes pour améliorer la situation de leur Première nation dans son ensemble. Le besoin de renforcer l'autonomie des femmes n'est pas étranger au besoin de renforcer l'autonomie de l'ensemble de la Première nation de Lake Babine. Par surcroît, beaucoup de ces femmes voient leurs recommandations dans une optique nationale, de nombreuses Premières nations et femmes de Premières nations pouvant bénéficier de la mise en oeuvre des recommandations qui suivent. Ce faisant, elles confirment la prise de position des juristes Sharon McIvor (1995) et Teressa Nahanee (1993, 1997).

Les participantes à cette recherche ont présenté de nombreuses recommandations en faveur de changements politiques à tous les paliers de gouvernement. Elles ont été regroupées sous trois thèmes qui reflètent les liens holistiques entre les diverses questions, de l'instruction au changement de la structure interne du gouvernement, en passant par la refonte de la *Loi sur les Indiens*. Leurs recommandations sont regroupées sous des thèmes tirés en grande partie de leurs suggestions en faveur de politiques améliorées et de modifications de la *Loi sur les Indiens*. Les 22 recommandations offrent une synthèse de leur travail et sont puisées dans la liste des changements qu'elles considèrent les plus importants pour assurer l'amélioration continue de leurs structures de gouvernement.

Instruction

> [*Traduction*] *Le gouvernement veut qu'elles soient instruites. Les Autochtones devraient les y encourager. Ils ne devraient pas instruire les gens seulement à moitié. Ils devraient avoir la responsabilité d'instruire les gens jusqu'au bout. Peu importe l'école qu'ils fréquentent. Si nous voulons envoyer nos enfants à l'école chrétienne, ils devraient payer pour cela aussi. Les gens devraient être libres de choisir l'école que fréquenteront leurs enfants et le gouvernement devrait être responsable de ce financement. Davantage d'argent pour l'instruction. Et le gouvernement devrait informer les Premières nations des montants qu'il remet aux écoles publiques pour les Premières nations, qui devraient savoir à quoi cet argent est destiné. Cela ne devrait pas être tenu secret mais devrait être rendu public.*

L'instruction est le thème sur lequel les participantes sont revenues le plus souvent. Les femmes croient que l'instruction est la clé d'un avenir sain pour elles et pour l'ensemble de la collectivité. Elles jugent particulièrement important qu'elles-mêmes, en tant que femmes, soient davantage instruites en raison de leur rôle historique de leaders; elles ont le sentiment qu'il importe, pour la santé de la collectivité, qu'elles retrouvent ce rôle. L'instruction permettra aux femmes d'augmenter leur leadership. Elles ont aussi mis l'accent sur l'instruction en raison de ses répercussions sur la capacité des femmes de participer avec succès à la gouvernance contemporaine. Le contexte politique est en évolution, tout comme la nécessité pour les femmes de pouvoir fonctionner dans ce contexte. C'est pourquoi les

femmes trouvent qu'il leur faut être davantage instruites si elles veulent s'adapter à l'économie politique.

L'instruction est une valeur sûre qui s'est transmise de génération en génération. Certaines femmes ont mentionné l'appui et l'instruction qu'elles ont reçus de membres de la famille quand elles étaient plus jeunes. Une femme se souvenait que son père la renseignait sur le collège et l'université.

> [*Traduction*] *Il avait l'habitude de nous parler du collège et de l'université, et je ne comprenais même pas ce que voulaient dire ces mots puisque nous ne fréquentions pas l'école. Nous étions le genre d'enfants à demeurer bouche bée aussitôt que se présentait un homme blanc, ou un joli bateau, ou un avion au-dessus de nos têtes; maman avait l'habitude de nous cacher sous son lit parce qu'ils ne voulaient pas que nous allions au pensionnat. Alors nous ne sommes pas allés à l'école. Mais ce que mon père faisait, et je m'en souviens encore, il avait l'habitude de suspendre ces choses en carton sur le mur et prenait ses crayons de menuiserie... et nous apprenait l'abc, les chiffres et tout le reste, et il corrigeait avec nous, et il disait qu'il ne voulait pas qu'aucun d'entre nous ne travaille aussi fort que lui; il voulait que nous allions au collège et à l'université.*

Recommandation 1 : Qu'on offre une formation communautaire afin de rétablir le rôle traditionnel des femmes en tant que décisionnaires.
Des suggestions ont été ajoutées aux recommandations sur l'instruction pour que soit offerte une formation communautaire sur les coutumes de la Première nation.

> [*Traduction*] *Les membres doivent vraiment comprendre les règles et règlements de nos traditions.*

Ce genre de formation est nécessaire en partie pour que les femmes retrouvent leur rôle traditionnel dans la collectivité. L'une de ces recommandations voulait qu'on mette sur pied des séances de formation pour enseigner aux femmes à puiser dans leur histoire pour redécouvrir leur rôle en tant que décisionnaires. On perçoit cela comme

> [*Traduction*] *une façon d'aider les femmes à se faire entendre de nouveau et à être en mesure de s'exprimer et d'être écoutées au sein de leur collectivité et de leur famille; de les aider à ne plus craindre de formuler leurs idées; de développer l'estime de soi; et de réaliser que leurs opinions sont importantes.*

Les femmes ont exprimé le besoin de centres de formation sur les connaissances traditionnelles dans les collectivités. Les centres encourageraient les femmes à acquérir les connaissances traditionnelles de leurs ancêtres et ils pourraient permettre aux femmes de s'entraider.

Le besoin de revitaliser le rôle traditionnel des femmes n'est qu'un aspect d'un plus vaste programme de décolonisation. Il ne s'agit cependant pas d'un processus simple. Cela exige une bonne compréhension des effets de la colonisation ainsi qu'une vision éclairée de

l'avenir. Certaines des femmes participant à cette recherche ont souligné que les femmes de la Première nation de Lake Babine ont besoin de comprendre l'histoire de la colonisation. L'une des façons de diffuser cette information serait un bulletin.

> [*Traduction*] *Nos gens apprendraient ce que veut dire être colonisé et assimilé, ainsi que ce qu'il faut faire pour être décolonisé. Peut-être un article par mois portant sur ce qu'a été la colonisation. Parce que si vous voulez décoloniser des gens, ils doivent savoir par rapport à quoi on les décolonise.*

Parmi les questions spécifiques que cette participante voulait mettre à l'étude, mentionnons les répercussions du déplacement, les pensionnats et la façon dont le rôle parental a changé au cours de la colonisation.

Recommandation 2 : Que le MAINC parraine des programmes de mentorat destinés aux femmes qui cherchent à occuper des postes de direction.
Une autre façon de mettre en pratique les enseignements traditionnels est de concevoir des systèmes de mentorat parrainés par le gouvernement, qui permettraient aux femmes plus jeunes d'en apprendre davantage sur leur rôle dans l'histoire auprès de femmes plus âgées ayant vécu selon les traditions. Un tel réseau serait bénéfique à plusieurs égards. Il permettrait de redonner un sens au rôle des aînées dans la collectivité, d'inspirer la confiance aux jeunes femmes et d'encourager les jeunes à apprendre les traditions.

Recommandation 3 : Que le MAINC parraine des programme d'éducation des adultes dans toutes les collectivités des Premières nations.
Toutes les femmes doivent avoir accès à l'éducation. Cela signifie qu'on puisse s'instruire dans les cinq collectivités puisque ce ne sont pas toutes les femmes qui peuvent quitter la collectivité en quête d'instruction. Ces centres d'éducation des adultes pourraient fonctionner aux termes de contrats négociés avec des collèges et des universités. La mise en place de ce genre de système d'éducation donnerait aux femmes aux possibilités limitées la chance de s'instruire et de le faire lentement —

> [*Traduction*] *et d'amasser ainsi quelques crédits par-ci par-là.*

Recommandation 4 : Que le MAINC élabore un programme de formation pour les dirigeantes élues.
Le besoin de s'instruire n'était pas éprouvé que par les personnes qui désirent s'engager, à l'avenir, dans le système de gouvernance, mais aussi par celles qui s'en occupent déjà.

> [*Traduction*] *Beaucoup de changements surviennent en raison du [jugement]* Corbiere *et je recommande au ministère des Affaires indiennes de planifier et d'organiser un programme de formation pour les futures dirigeantes élues. Parce que... c'est plus compliqué que ça ne l'était auparavant à cause de tous les règlements concernant la notification aux membres vivant hors des réserves et cela exigera beaucoup de travail. Voilà l'une de mes recommandations... que les Affaires indiennes planifient une activité*

> *d'orientation, une formation pour les Premières nations parce que je sais que beaucoup d'élections sont à venir cette année en vertu de la* Loi sur les Indiens *et c'est vraiment très compliqué.*

On considérait intéressante la formation en relations interpersonnelles,

> [*Traduction*] *on apprendrait comment entrer en relation avec le public et comment répondre à des clients en colère.*

Pour fournir de solides assises au leadership, les programmes d'éducation et de formation comprendraient l'acquisition de connaissances en relations interpersonnelles par les chefs et les membres des conseils.

La Première nation de Lake Babine a offert avec succès des cours d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle à bon nombre de ses membres, et les femmes ont recommandé que ce programme soit offert périodiquement à leurs dirigeantes ou dirigeants. L'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle est important pour la collectivité parce qu'il donne aux gens la possibilité d'apprendre comment faire face aux défis quotidiens. Comme l'ont indiqué certaines femmes, les problèmes associés à un manque d'autonomie fonctionnelle constituent des obstacles à leur réussite. Le fait que certains membres de la collectivité soient formés sur la façon de réagir à la jalousie, à la colère et au ressentiment, et le fait de leur enseigner l'égalité entre les sexes contribueraient à augmenter les possibilités offertes aux femmes.

Une jeune femme a mis l'accent sur le besoin de ressourcement du chef et du conseil. Elle a affirmé qu'il importe que le gouvernement élu se ressource afin d'être en mesure de prendre les bonnes décisions.

> [*Traduction*] *Ils prennent des décisions dans la sphère politique, qu'ils fondent sur leur douleur et leur passé.*

Les programmes d'autonomie fonctionnelle, de formation et d'orientation ont tous été signalés comme étant des éléments d'appui nécessaires au renforcement des capacités de gouvernance des dirigeantes et dirigeants élus.

Le ressourcement

Le ressourcement de la collectivité a constitué un autre centre d'intérêt au cours de ce travail. Il s'agit d'une initiative qui engagerait l'ensemble de la collectivité et non seulement les femmes. Cependant, les préoccupations des femmes et celles des hommes seraient, dans un premier temps, prises en compte séparément afin d'offrir à chacun des sexes un environnement sûr essentiel au ressourcement. Les deux groupes seraient réunis pour des initiatives de ressourcement dans le but de rétablir les relations entre les hommes et les femmes. Le ressourcement de la collectivité importe lorsqu'il est question des rôles politiques des femmes parce que celles-ci font l'objet de discrimination en raison des mauvaises relations entre les sexes et d'une piètre santé communautaire. Le fait de s'intéresser aux questions sous-jacentes favoriserait l'autonomie des femmes et les

mettrait sur un pied plus égal avec les hommes, ce qui, en retour, leur permettrait plus aisément de participer à la gouvernance.

Recommandation 5 : Que le conseil élu de la Première nation crée des lieux où les femmes peuvent bénéficier de services professionnels de counseling et de services d'entraide.
Certaines femmes ont suggéré que le Wellness Centre offre des locaux aux femmes qui fourniraient bénévolement de l'aide à celles qui en ont un besoin immédiat. Les femmes apprécieraient aussi que les bénévoles puissent avoir accès à de la formation en matière d'entraide. Par exemple, elles ont demandé que l'on forme des membres de la collectivité à titre de conseillères matrimoniales. On considère cette initiative comme la clé d'une préparation réussie des femmes au leadership et du soutien des femmes élues à des postes de direction.

La mise en oeuvre du ressourcement de la collectivité est complexe. Pour être efficace, elle exigerait l'appui de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits de Santé Canada et, en ce qui concerne les résidentes et résidents vivant hors des réserves, des autorités provinciales en matière d'éducation et de santé.

Les femmes ont recommandé que les initiatives de ressourcement soient aussi destinées aux hommes.

> [*Traduction*] *Les hommes en ressourcement pensent toujours qu'ils ne devraient pas pleurer. Les hommes ont besoin d'un endroit où aller pour laisser libre cours à leurs émotions. De si nombreux hommes ont été maltraités et ne savent pas comment y réagir.*

Le mandat du chef et du conseil
En conservant à l'esprit que l'éducation est une priorité, les femmes ont insisté sur le besoin d'avoir des dirigeantes et dirigeants qualifiés, dont les rôles seraient clairement définis par des politiques tant intérieures que fédérales.

Recommandation 6 : Qu'on établisse des normes de qualification pour les candidates et les candidats aux postes de chef et de membres du conseil.
À plusieurs reprises, les participantes ont souligné la nécessité pour les dirigeantes et dirigeants élus de posséder des qualités bien définies pour occuper leur poste. Elles ont relié ces qualités aux besoins spécifiques de programmes de formation et d'éducation pour préparer les femmes à ces fonctions.

> [*Traduction*] *On devrait revoir... l'admissibilité au conseil. Il devrait exister des règles et on devrait exiger un minimum de qualités parce qu'ils prennent des décisions et font des recommandations qui ont beaucoup de conséquences sur la collectivité, sur des personnes qui en fait vivent au jour le jour.*

Une autre femme a formulé les mêmes préoccupations au sujet des qualités requises pour être chef. Elle croit qu'on devrait exiger un minimum de qualités et imposer des exigences rigoureuses pour être chef, et que les gens de la nation doivent

> [*Traduction*] *revoir leur propre vision ainsi que... ce qu'ils aiment, pourquoi ils aiment leur culture, ce que sont leurs traditions.*

Encore une fois, cela illustre le fait qu'il est nécessaire que la politique permette l'intégration de la gouvernance traditionnelle et contemporaine.

Recommandation 7 : Que le MAINC, en collaboration avec les Premières nations, formule des mandats clairs pour la ou le chef et le conseil, assortis de rôles et de pouvoirs clairement définis.

Il n'existe pas, dans les politiques du MAINC, de partage clair entre les rôles des élus et ceux du personnel engagé. Il arrive couramment que des ministres et des membres du personnel du MAINC ainsi que des spécialistes en sciences sociales (voir, par exemple, Jackson 1994; Smith 1993) et des universitaires des Premières nations (Marule 1984; Monture-Angus 1999a; Silman 1987) soulignent que cette question pose problème. Les femmes croyaient nécessaire une distinction claire entre les politiques et l'administration. À l'heure actuelle, les membres du conseil de Lake Babine collaborent étroitement avec l'administration et peuvent rejeter ses décisions. Cette étroite relation de travail laisse les membres dans l'incertitude quant à l'étendue du pouvoir administratif. C'est pourquoi les femmes croyaient importante une division claire des pouvoirs,

> [*Traduction*] *parce l'administration devrait travailler sur un terrain neutre, mais la main gauche devrait toujours savoir ce que fait la main droite.*

D'autres recommandations portaient sur le rôle du chef et du conseil, et sur le besoin de formuler des mandats clairs pour ces fonctions. Les femmes aimeraient que le mandat de leur chef et de leur conseil émane du MAINC et soit appuyé par la collectivité. Elles ont souligné le fait que ces mandats doivent être étayés et précisés par l'entremise d'un code de déontologie.

> [*Traduction*] *Toutes les Premières nations ont vraiment besoin d'en avoir, vous savez les leaders ont un code de déontologie... vous savez que vous cherchez des leaders instruits, qualifiés et expérimentés, à la fois comme chefs et comme membres du conseil. Autrement, si vous n'avez pas tout cela ou n'en avez pas la majorité, alors... la bande n'avancera pas.*

Le mandat devrait être ratifié par la collectivité, et ses membres devraient avoir la possibilité de l'étudier bien à l'avance.

Bon nombre de raisons motivent les recommandations concernant ce mandat. Les femmes qui occupent des postes de direction sont perçues comme des modèles par les femmes plus jeunes. Le fait de bien définir les rôles du chef et du conseil permettrait aux femmes en position d'autorité de se présenter comme des dirigeantes plus solides parce que leur rôle

serait clairement défini. De plus, la ou le chef et le conseil seraient plus efficaces en matière de gouvernance de la collectivité si leur rôle était défini et leurs responsabilités, plus circonscrites.

Le lien entre les femmes plus jeunes et leurs aînées a aussi fait l'objet de recommandations.

> [*Traduction*] *Les jeunes sont les plus nombreux dans la collectivité. Ils ont vraiment besoin d'avoir un modèle, et j'ai trouvé qu'il était bien qu'une femme des Premières nations joue un rôle de modèle dans la collectivité.*

Recommandation 8 : Que les élections au conseil soient organisées de façon que les membres du conseil ne soient pas élus simultanément.
Dans les entrevues, on a demandé aux femmes si elles aimeraient que soient apportés des changements au système électoral actuel. Certaines pensaient que les élections devraient être structurées de telle façon que l'organe de direction compte des membres qui ont été en poste assez longtemps pour bien connaître les politiques et les pratiques de la Première nation de Lake Babine et du MAINC.

> [*Traduction*] *Il devrait y avoir une rotation. Actuellement, l'élection du chef et des membres du conseil a lieu tous les trois ans et j'aimerais qu'on élise le chef une année et le reste du conseil, l'année suivante afin qu'il y ait cohérence... [Les élections devraient avoir lieu tous les] quatre ou cinq ans parce que trois ans, ce n'est pas assez long. Tout nouveau dirigeant passe par une étape de transition, surtout dans notre bande. C'est si gigantesque.*
>
> *Il faut que ce soit pour trois années et plus en raison des coûts... Lorsqu'ils sont enfin en mesure de s'entendre et de rêver ensemble, c'est déjà le temps d'une autre élection.*

L'une des participantes a fait une suggestion différente pour aborder le problème de l'entrée en fonction simultanée des dirigeantes et dirigeants élus. Elle a proposé qu'il y ait deux membres du conseil pour chaque poste actuel. L'une ou l'un des membres agirait en quelque sorte comme membre substitut de manière qu'il y aurait toujours une personne rompue aux politiques qui occuperait le poste.

Recommandation 9 : Qu'on prenne des règlements sur les campagnes électorales qui prolongeraient la campagne et assureraient la neutralité et l'équité.
Comme il est mentionné ci-dessus, les élections aux trois ans donnent lieu à des périodes de tension considérable. Cela dépend en partie de la façon dont sont tenues les élections. La campagne dure deux semaines, tout juste assez longtemps pour permettre aux candidates et candidats de faire connaître leur programme électoral ou d'aborder les préoccupations de la collectivité. Les personnes candidates éprouvent surtout de la difficulté à joindre les membres vivant hors réserve. La tension que génèrent les élections au conseil n'est pas particulière à Lake Babine. De nombreuses Premières nations font état de difficultés et de mécontentement à l'égard des résultats des élections. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a désigné les élections comme objet éventuel d'une refonte de la *Loi sur les Indiens*.

Bien que la Première nation de Lake Babine se soit dotée de procédures de campagne électorale et d'élection, les membres de la collectivité ne les connaissent pas toujours très bien, et ils ne considèrent pas toujours clairs et efficaces les règlements et procédures. En conséquence, certaines femmes ont exprimé des préoccupations concernant le déroulement des campagnes.

> [*Traduction*] *Deux semaines, ce n'est pas assez, et trois semaines non plus.*

Une femme a poursuivi en expliquant que le Première nation est trop vaste pour qu'on y fasse des campagnes efficaces dans une période de temps si réduite. Certains membres de la collectivité étant plutôt isolés, ils n'ont pas le même accès à l'information quand il y a élection. Le concept du grand conseil serait efficace pour diffuser de l'information durant la période électorale. Cette femme a expliqué que le fait de procéder à des élections dans chacune des collectivités offrirait à ces collectivités une chance plus équitable d'élire un gouvernement susceptible de répondre à leurs besoins. Cette participante a aussi expliqué :

> [*Traduction*] *Il y a des collectivités distinctes et nous avons donc des visions différentes.*

La tenue d'élections dans les collectivités assurerait une représentation de la vision de chacune des collectivités au sein du principal organe de direction. La brièveté des campagnes actuelles ne permet pas vraiment à chacune des collectivités de recueillir assez de renseignements sur les candidates et candidats pour que leurs membres soient certains qu'on défende bien leurs intérêts. Bien que le fait de prolonger la campagne puisse aider à corriger certains de ces problèmes, les campagnes prolongées devraient aussi être associées à une représentation équitable au sein du régime de gouvernance. Plusieurs participantes ont indiqué que les petites collectivités ont besoin de plus de membres au conseil pour s'assurer que leur voix soit entendue.

On a soulevé d'autres questions concernant les campagnes.

> [*Traduction*] *En premier lieu, il n'y a pas de règlement sur les campagnes et il devrait y en avoir... Un tel règlement devrait être adopté par toute l'assemblée, l'ensemble des membres de la Première nation de Lake Babine, et il devrait y avoir des gens qualifiés pour tenir les élections, pour dire comment on devrait procéder aux élections. À l'heure actuelle, c'est une compétition, ce qui est étranger à nos croyances en tant que nation de Lake Babine... La façon actuelle de procéder aux élections est européenne, et l'on devrait la ramener à notre culture.*
>
> *Les gens qui comptent les bulletins de vote ne devraient pas être des membres. Il devrait s'agir de personnes neutres.*

Une autre participante a mentionné qu'on pourrait avoir recours à un organisme de l'extérieur pour organiser les élections afin qu'elles soient « équitables et conformes ». Une troisième suggestion voulait qu'on

> [*Traduction*] *crée un groupe de travail [au sein de la nation] pour réviser le système électoral et recommander des changements aux membres, et solliciter les commentaires des membres. Pour instaurer des procédures concrètes [et] pour s'assurer que les procédures de mise en candidature soient établies correctement et que nos livrets soient aussi correctement présentés.*

Recommandation 10 : Que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de façon que les membres vivant hors des réserves puissent participer à la mise en candidature et que ces personnes puissent être représentées.

On a demandé aux femmes ce qu'elles pensaient de l'actuel système de mise en candidature et des règlements portant sur les sièges au conseil. Sauf dans le cas des Premières nations qui sont assujetties aux dispositions sur les coutumes de la *Loi sur les Indiens*, il faut habiter dans la réserve pour présenter des candidatures aux élections. Il faut aussi habiter dans la réserve pour siéger au conseil. Une femme a mentionné qu'il faut inclure les personnes vivant hors des réserves et que les gens quittent souvent les réserves pour des raisons qui ne sont pas de leur ressort. Considérant qu'au Canada, plus de femmes que d'hommes des Premières nations habitent à l'extérieur des réserves, il s'agit d'une question cruciale liée l'égalité des sexes.

> [*Traduction*] *C'est en grande partie pour des raisons de santé, d'éducation, d'emploi et, tôt ou tard, elles reviennent à leur collectivité... l'autre chose, c'est le manque de logement; les gens ne peuvent obtenir une maison dans la réserve, alors ils partent.*

Le fait de vivre hors des réserves n'est pas toujours un choix. C'est ce qu'une autre femme a affirmé. Faisant écho aux arguments de la juriste des Premières nations Mary Ellen Turpel, elle a exprimé sa préoccupation :

> [*Traduction*] *Je pense que les gens vivant hors des réserves devraient pouvoir présenter des candidatures parce que... habituellement, quand on vit hors des réserves, ce n'est pas par choix. C'est parce que vous êtes forcé de vivre hors des réserves ou parce que vous n'avez pas d'endroit où habiter ou n'êtes pas capable de retourner chez vous.*

Une femme a indiqué que l'histoire des pensionnats a changé les modes de résidence des collectivités. Elle a raconté que des gens ont été exilés loin de leur réserve à cause des pensionnats. En conséquence, elle croit que certaines personnes ont besoin de conseillères ou de conseillers hors des réserves qui aideraient les gens à revenir. Toutefois, elle croit que ces personnes devraient habiter la réserve si cette dernière a été établie et si les gens sont en mesure d'y habiter.

Recommandation 11 : Que le MAINC fournisse des fonds pour la tenue d'élections hors des réserves de façon à appliquer le jugement *Corbiere*.

À la lumière du jugement *Corbiere*, les Premières nations devront permettre aux membres vivant hors des réserves de participer aux élections. Ce processus coûtera cher. Dans le

système actuel, le financement n'est accordé que pour les membres qui vivent dans les réserves. Les changements prévus à la suite de la décision *Corbiere* feront en sorte que le financement d'un scrutin tenu hors des réserves deviendra nécessaire. De plus, les membres vivant hors des réserves

> [*Traduction*] *auront la chance de voter et ils s'attendront à ce qu'elle [la nation] leur offre certains services.*

La question de la capacité de s'occuper des membres vivant hors des réserves a été soulevée par une autre dirigeante.

> [*Traduction*] *La* Loi sur les Indiens *ne nous permet pas de nous occuper de nos membres vivant hors des réserves et c'est là une restriction que je n'aime pas.*

Recommandation 12 : Qu'on restreigne l'éligibilité à la fonction de chef aux membres d'une Première nation.

Nous avons demandé aux femmes leur opinion sur les règles d'éligibilité aux fonctions de chef et de membre du conseil. En vertu de la *Loi sur les Indien,* à peu près n'importe qui peut devenir la ou le chef élu; il n'est pas obligatoire qu'une ou un chef soit membre d'une Première nation ou que cette personne habite dans la réserve. Les réponses des femmes à cette question concordent avec leurs réponses concernant le fait qu'on offre des emplois aux gens de l'extérieur plutôt que de les réserver aux membres à l'intérieur de la collectivité. Les femmes croyaient que les gens de l'extérieur ne possèdent pas les mêmes qualités que ceux de l'intérieur parce qu'ils ne connaissent pas ce que vit la nation. Les gens de l'extérieur ne connaissent pas de près

> [*Traduction*] *les traditions, leur langue et ils ne sauraient avoir le même sens de l'histoire que les membres de la collectivité.*

Certaines femmes craignaient aussi que les gens de l'extérieur ne considèrent

> [*Traduction*] *les Premières nations... comme une grosse industrie où certaines n'ont pas les ressources humaines suffisantes pour engager leurs propres gens afin de gérer les programmes.*

Cela démontre qu'on considère que les collectivités qui ne disposent pas des ressources humaines suffisantes pour qu'on embauche au sein de la nation, peuvent voir des gens de l'extérieur traiter leur nation comme une entreprise commerciale et sortir l'argent de la collectivité, ce qui ne profite pas aux membres de la Première nation. Certaines participantes croyaient qu'il serait acceptable d'embaucher à l'extérieur de la collectivité (s'il n'y avait pas de personne qualifiée à l'intérieur), pour autant que la personne soit

> [*Traduction*] *un membre d'une Première nation qui vous connaît et qui soit en mesure de mériter la confiance et le respect.*

Elles n'acceptaient pas l'idée d'une dirigeante ou d'un dirigeant venu de l'extérieur.

> [*Traduction*] *Comment pouvez-vous changer les choses quand vous ne savez pas ce qui se vit quotidiennement?... Comment pouvez-vous changer quoi que ce soit lorsque vous n'en avez pas fait l'expérience?... Vous ne pouvez pas changer la qualité de l'eau si vous ne la buvez pas... Je pense que le chef devrait habiter dans la réserve. Comment le chef pourrait-il changer les choses si le chef n'habite pas dans la réserve, parce que c'est certainement différent.*
>
> *Il devrait s'agir d'un de nos membres en raison du fait que nos membres vivent à notre rythme... Personne ne peut nous changer. La seule personne qui pourrait aider à changer les choses dans la réserve serait la personne même. Nous ressentons la même chose. Nous sommes du même sang. Pas quelqu'un d'autre qui s'en vient essayer de faire des changements alors qu'il ne sait pas ce qui se passe.*

Recommandation 13 : Qu'on adopte une politique en matière d'emploi susceptible de rendre les femmes plus aptes au travail et d'accroître leurs possibilités de leadership. Les femmes ont établi des liens clairs entre l'éducation, le mentorat, les pratiques d'embauchage et le besoin de développer de l'intérieur la capacité de leadership. Elles ont fait le lien entre les mesures de gouvernance et des pratiques d'embauchage susceptibles de conférer un privilège d'emploi aux membres des Premières nations. Cette question soulève une triple préoccupation. En premier lieu, les membres de la collectivité qui comprennent le mieux les enjeux devraient prendre en main les questions communautaires et la gouvernance. Deuxièmement, on devrait faire croître l'emploi au sein de la collectivité en offrant du travail aux personnes de la collectivité avant d'en offrir à celles de l'extérieur. Troisièmement, il serait utile que des mentors issus de la Première nation occupent ces fonctions puisqu'ils encourageraient un plus grand nombre de jeunes à s'instruire. Le fait que des membres occupent des postes importants encourage les jeunes à se fixer des objectifs semblables. Pour que les politiques d'emploi soient efficaces, il faudrait qu'à la fois les autorités fédérales et provinciales adoptent des mesures auxiliaires afin de veiller à ce que les femmes vivant à l'intérieur et à l'extérieur de la réserve puissent en bénéficier.

> [*Traduction*] *Je me disais que lorsqu'on évalue ce dont a besoin la nation, il faut vraiment regarder à l'intérieur en premier, avant de regarder à l'extérieur. Avec le chef et le directeur général, dans n'importe quelle Première nation, si la nation peut compter sur une personne qui parle et comprend la langue, et qui soit expérimentée, bien informée et instruite, vous savez qu'il s'agit des trois postes clés qu'ils devraient envisager.*

De nombreux avantages sont liés à cette pratique. Premièrement, la collectivité a l'avantage de garder des emplois dans la collectivité et donc d'éviter la croissance du chômage et toutes les conséquences sociales qui y sont reliées. Deuxièmement, elle encourage les membres de la collectivité à s'instruire et, en retour, favorise une plus grande participation à la gouvernance. Finalement, elle suscite la création de modèles de rôle pour les jeunes.

Recommandation 14 : Que les Premières nations mettent au point des règles financières susceptibles de préciser, à l'intention des membres, la responsabilité du conseil et de l'administration, et qui assure la transparence des procédures.

La responsabilité financière est une importante question pour les Premières nations partout au Canada. Les médias critiquent souvent la mauvaise gestion des Premières nations. L'APN et d'autres associations autochtones craignent que les modifications de la *Loi sur les Indiens* au chapitre des règles financières ne visent à obliger les Premières nations à rendre des comptes au Canada d'une manière telle qu'elles doivent restreindre les services à leurs membres en raison de règlements restrictifs. Les femmes de Lake Babine croient que l'actuelle obligation de rendre des comptes au grand public mine l'efficacité de la gouvernance.

Le manque de clarté en matière de planification financière et de responsabilité a souvent été mentionné. Certaines des tensions entre le chef et le conseil et la collectivité viennent du manque de compréhension des responsabilités financières du conseil élu. Actuellement, les gouvernements des Premières nations doivent trouver un équilibre entre leurs obligations envers leurs membres et les critiques alléguant qu'ils utilisent à mauvais escient les fonds publics générés par les contribuables canadiens.

> [*Traduction*] *Nous sommes toujours préoccupés par l'argent. Il semble qu'on veuille toujours en faire plus mais que nous soyons toujours restreints par les lignes directrices du gouvernement et des restrictions innombrables. Nous ne sommes tout simplement pas libres de faire ce qu'on veut avec l'argent qu'on obtient; il y a toujours des conditions, des critères, des restrictions. Il est difficile d'avancer.*

Une femme a proposé une recommandation sur la façon de traiter cette question au moyen d'une politique financière interne.

> [*Traduction*] *Imaginer des politiques pour dépenser de l'argent et rendre des comptes aux membres. Recevoir davantage de commentaires de la part des membres sur notre façon de faire des affaires parce que je pense que c'est peut-être de cela qu'ils se plaignent vous savez.*

Les femmes ont établi un lien entre la critique des politiques fiscales et le besoin d'un code de déontologie à l'usage des dirigeantes et dirigeants élus.

> [*Traduction*] *L'autre chose que j'aimerais vraiment voir, c'est un code de déontologie. Quel genre de dirigeants voulons-nous? La technologie change; nous sommes dans un nouveau siècle. Nous avons besoin de dirigeants qui soient instruits et renseignés, et qui aient de l'expérience. Parce que maintenant, pour être une nation prospère, il faut du papier et des crayons; on ne peut plus fonctionner de bouche à oreille. Chaque dirigeante ou chaque dirigeant doit posséder ces connaissances ainsi qu'une méthode de travail en équipe pour rendre les Premières nations prospères.*

De nombreuses femmes ont insisté sur la question des mandats ou d'un code de déontologie pour la ou le chef et le conseil, mais certaines ont fait remarquer qu'il en faudrait aussi pour l'administration des Premières nations. On a donné en exemple le transfert par la province et le Canada des programmes de santé et des programmes sociaux. Un membre du personnel a décrit le défi que représente la mise au point de nouvelles politiques pour orienter l'expansion de l'administration. Elle a souligné que le manque de lignes directrices compatibles avec les valeurs traditionnelles a donné lieu à quelques erreurs au cours de ce processus.

> [*Traduction*] *Nous n'avons pas su adopter des lignes directrices et maintenant tout est possible, et nous aurions dû adopter des lignes directrices... Cela... était positif, et le négatif a pris le dessus parce que nous avons oublié d'adopter des lignes directrices — une structure d'organisation.*

Assemblées

Les participantes croyaient que, dans le passé, les femmes avaient de meilleures chances d'orienter la prise de décision communautaire. À ce chapitre, elles ont proposé la création d'assemblées de femmes comme moyen innovateur de ramener les traditions concernant le leadership des femmes et leur participation à la collectivité.

Recommandation 15 : Qu'on organise des assemblées de femmes habilitées à orienter le conseil élu. L'assemblée aurait le pouvoir d'adopter des politiques par des résolutions qui seraient ratifiées en assemblée générale.

> [*Traduction*]
> *Q. : Si vous pouviez choisir la façon dont serait gouverné la nation de Lake Babine, comment le feriez-vous?*
> *R. : Je ferais d'abord une assemblée. Je m'assurerais qu'une assemblée des aînés aurait lieu. Puis je tiendrais une assemblée des membres et une assemblée des jeunes. Et les trois assemblées seraient réunies en une grande assemblée finale où l'on pourrait adopter des changements.*

Certaines femmes avaient peur de défendre leurs croyances parce qu'elles avaient vu d'autres femmes se faire attaquer en raison de leurs convictions politiques et parce qu'elles étaient des femmes. Cette peur fait taire les femmes et les décourage de jouer des rôles de chefs de file. La mise sur pied des assemblées aiderait les femmes à surmonter cette peur grâce à l'interaction avec d'autres femmes. Les femmes gagneraient aussi le soutien des autres femmes. Qui plus est, les femmes se sentiraient moins menacées si elles fonctionnaient en tant que membres d'un groupe plutôt que d'essayer de provoquer des changements en tant qu'individus, sans appui.

Des assemblées constituées uniquement de femmes permettraient aux aînées d'agir comment mentors auprès des femmes plus jeunes. L'assemblée offrirait aux femmes un nouveau moyen de communiquer avec le chef et le conseil. L'assemblée pourrait aussi, si on le désirait, donner aux femmes la possibilité de communiquer leurs questions directement à MAINC de façon que leurs préoccupations soient étudiées directement par les fonctionnaires du MAINC au besoin. Le souhait de voir créée cette assemblée était motivé en partie par le besoin

d'accorder aux femmes la possibilité de participer socialement et d'être entendues dans la collectivité et ailleurs. L'une des principales préoccupations était le sentiment que les femmes ne sont pas écoutées et qu'elles ne disposent d'aucune tribune pour se faire entendre.

Les femmes ont aussi recommandé des réunions de planification pour orienter la ou le chef et le conseil lorsqu'ils établissent l'ordre du jour annuel. Les réunions de planification des assemblées proposées dans chaque collectivité mèneraient à une assemblée générale et à des réunions pour les jeunes, pour les aînées et aînés, pour les femmes et pour les hommes. Une réunion générale de planification de toute la Première nation suivrait ces réunions dans les collectivités.

> [*Traduction*] *On devrait en faire davantage avec les gens, une séance de remue-méninges aiderait les gens à se sentir mieux.*

De ces réunions émanerait un mandat pour l'année, que la ou le chef et le conseil rempliraient. Ils seraient aussi chargés de diffuser l'information issue de ces rencontres.

Certaines femmes ont aussi suggéré que les rencontres dans les collectivités servent, sur une base plus régulière, à tenir les membres informés en ce qui concerne le travail de la ou du chef et du conseil et l'administration. Cependant, la participation à ce genre de réunions suscite certains problèmes. C'est pourquoi les femmes ont conseillé de changer l'atmosphère de ces rencontres.

> [*Traduction*] *Commencer par rendre ces rencontres agréables — un repas communautaire. Commencer avec des personnes qui apprécient faire du bénévolat. Former un comité au sein du groupe afin de recueillir des fonds pour organiser certaines activités.*

Les discussions sur les manifestations sociales communautaires, les collectes de fonds communautaires et les activités récréatives ont fait ressortir le besoin d'événements joyeux. Une participante a fait remarquer que la regrettée Margaret Patrick avait l'habitude de considérer les activités communautaires de ce genre comme faisant partie de son mandat à titre de chef élue.

Des assemblées représentant des groupes d'intérêts particuliers constitueraient également une voie de communication entre les autres membres de la collectivité et le conseil élu. Les suggestions comprenaient des assemblées pour les aînées et aînés, les jeunes, les femmes et les hommes. Le fait d'être largement représentées dans un bon nombre d'assemblées, surtout parmi les chefs héréditaires, accentue le désir des femmes de voir un conseil de gestion équilibrer la gouvernance traditionnelle et les formes contemporaines de gouvernement. La façon traditionnelle de diriger, cependant, ne permet pas toujours aux femmes d'être entendues. L'un des problèmes qu'on a soulevés, c'est le fait que les femmes étaient contraintes au silence, ou semblaient l'être, dans le système de *balhats*. Lors des *balhats*, ce sont les hommes qui parlent le plus. Même si une grande partie de ce que disent les hommes peut être orientée par les femmes, de nombreuses participantes se sont dites préoccupées par le fait qu'elles ne pouvaient s'exprimer en leur nom durant les *balhats*. Certaines participantes ont affirmé que

les femmes doivent apprendre à s'exprimer en leur nom et acquérir de la confiance en soi avant d'être en mesure de parler en public. Il faut briser le long silence qu'a entraîné la colonisation. L'une des façons de briser ce silence est d'offrir aux femmes la possibilité d'exprimer leurs préoccupations dans un environnement sûr. Les participantes croyaient qu'une assemblée de femmes présenterait un environnement où les femmes de la collectivité seraient susceptibles d'acquérir de la confiance en soi et de s'engager davantage en matière de gouvernance.

Certaines femmes ont dit qu'il fallait aussi une assemblée des hommes afin de permettre à ceux-ci d'avoir une chance égale d'exprimer leurs préoccupations et de poser leurs questions au MAINC ainsi qu'au chef et au conseil. L'assemblée des hommes fonctionnerait selon les mêmes principes que celle des femmes. Cependant, les raisons sociales et politiques sous-jacentes à la tenue d'une assemblée des hommes sont différentes. Le désir des participantes qu'il y ait une assemblée des hommes illustre la valeur qu'elles accordent au travail en équipe et à la prise de décisions par l'ensemble des membres.

Recommandation 16 : Que le MAINC garantisse un financement pour améliorer les services sociaux destinés aux femmes en particulier.
Pour discuter des questions qui les concernent, les femmes ont besoin d'un environnement sûr, et elles ont besoin d'un moyen de communiquer avec la ou le chef et le conseil. Toutefois, elles ont aussi besoin d'être protégées contre la violence familiale et les autres situations sociales qui menacent leur bien-être. Il sera difficile pour les femmes de s'engager en matière de gouvernance si elles ne sont pas en sécurité dans leur vie personnelle. C'est pourquoi la Première nation devrait offrir aux femmes un foyer sûr. De plus, il devrait y avoir une halte-accueil où les femmes puissent trouver un endroit sûr où chercher de l'appui et se confier. Par surcroît, cet endroit sûr devrait être financé afin que sa viabilité ne soit pas menacée en raison d'une incapacité de recueillir de l'argent. Les femmes croyaient aussi que la ou le chef et le conseil devraient déléguer une personne pour défendre les intérêts du groupe de femmes ainsi que ses initiatives.

Revitalisation culturelle
Recommandation 17 : Qu'on s'assure que tous les changements de politiques témoignent du besoin d'une revitalisation culturelle.
Tout au long des entrevues et des discussion en groupe, les participantes ont souligné la nécessité d'une revitalisation culturelle. En fait, le désir de voir les changements de politiques refléter les valeurs et les responsabilités traditionnelles sous-tend une grande part de leurs recommandations de principe. On considérait la revitalisation culturelle comme le coeur du changement social, que ce soit par le truchement du ressourcement, de l'éducation ou d'initiatives politiques. Les participantes établissaient un lien entre le besoin de recherches précises et d'action culturelle visant à amorcer la revitalisation culturelle, et l'intrusion coloniale dans la gestion des ressources et de la collectivité.

À cet égard, aucune question n'est plus éloquente que celle de la gestion des concessions de piégeage. En 1926, le gouvernement de la Colombie-Britannique a subdivisé les terres ancestrales des Premières nations en concessions de piégeage. Le gouvernement a enregistré ces territoires de ressources au nom des hommes et les droits devaient être transmis par succession patrilinéaire. Le système de concessions de piégeage enfreignait à la fois les

droits coutumiers matrilinéaires de la nation de Lake Babine et d'autres Premières nations, et les droits et obligations des chefs héréditaires. Puisque les deux systèmes juridiques n'ont toujours pas été harmonisés, la gestion des concessions de piégeage demeure au centre de toutes les questions concernant les ressources et le territoire.

Pour ces motifs, les femmes ont réclamé qu'on effectue des recherches et qu'on trouve des documents sur la gestion des ressources, particulièrement sur l'historique de la propriété des concessions de piégeage, parce que cela nuit aux relations entre les chefs héréditaires, le reste de la collectivité et les autres paliers de gouvernement. Les concessions de piégeage illustrent, de façon particulièrement aiguë, l'héritage patrimonial du colonialisme, parce que ce système a privé les femmes de leurs rôles et de leurs droits traditionnels. Les recherches historiques permettent aux femmes de renouer avec des pratiques de gouvernement qui reflètent leur droits et responsabilités traditionnels, et qui leur ouvrent la voie à une participation directe à la gestion des ressources. Comme l'a affirmé une femme, une fois l'histoire des concessions de piégeage documentée,

> [*Traduction*] *les membres devraient adopter des politiques sur la façon dont devraient être gérées les concessions de piégeage et sur la façon dont elle seront gérées dorénavant.*

Les aînées et les chefs héréditaires ont souligné l'importance de d'avoir un conseil et une administration habilités à élaborer des politiques fondées sur le droit coutumier. Le renforcement de la famille étendue était l'une de leurs principales préoccupations. Les femmes estimaient que les politiques des services sociaux actuellement en vigueur au sein de la Première nation de Lake Babine n'étaient pas favorables à leur culture. Elles ont expliqué qu'il serait plus avantageux d'élaborer des politiques adaptées à la nation de façon que les familles ne soient pas séparées. Pour améliorer la santé de la collectivité, les pratiques familiales coutumières sont au nombre des secteurs à revitaliser. La prise en charge des enfants par des autorités de l'extérieur représentait aux yeux des femmes l'élément le plus préjudiciable à la santé de la collectivité.

Autrefois, il arrivait fréquemment que les grands-parents adoptent leurs petits-enfants. Lorsque les grands-parents adoptaient de jeunes enfants, la famille étendue leur apportaient son soutien. Les relations sociales et économiques actuelles ont mis fin à cette pratique, et les grands-parents ne sont plus en mesure d'élever de jeunes enfants aussi aisément qu'ils le voudraient. L'accroissement des services ménagers à domicile pour les aînées et aînés qui désirent prendre soin de leurs petits-enfants remédierait à ce problème. Des familles étendues solides amélioreraient la relation des femmes avec la collectivité et offriraient aux jeunes femmes un environnement plus sûr tout en augmentant leur capacité de devenir des leaders.

Pour améliorer les conditions de vie des enfants ayant été pris en charge, et pour conserver leurs liens avec la culture traditionnelle, les aînées et aînés et les chefs héréditaires voudraient qu'on mette sur pied un groupe de soutien qui leur soit destiné. Ils souhaiteraient rencontrer le ministère des Services sociaux afin de discuter avec lui du sort des enfants qui ont été enlevés à leurs parents ainsi que de stratégies visant à garder les enfants des Premières nations au sein de leur famille étendue.

Recommandation 18 : Qu'on s'assure que les tribunaux reconnaissent la compétence traditionnelle des chefs héréditaires comme étant au cœur des décisions judiciaires.
Malgré le fait que le système de justice du Canada reconnaisse dorénavant les avantages liés au recours aux lois traditionnelles, les femmes désiraient que les mandats de leurs chefs héréditaires soient plus clairs. Plusieurs suggestions soulignaient le besoin que de nombreuses pratiques différentes soient reconnues au sein du système de gouvernement et prescrites par les politiques du MAINC ainsi que par la ou le chef et le conseil. Ces pratiques incluraient une plus grande participation des chefs héréditaires et des aînées et aînés aux procédures judiciaires et à la surveillance policière. Leurs préoccupations vont au-delà de l'actuelle politique du ministère de la Justice du Canada concernant le cercle de détermination de la peine. Emma LaRocque (1997) et Teressa Nahanee (1993) ont critiqué le cercle de détermination de la peine parce qu'il ne tient pas compte de la sécurité des femmes et des enfants, surtout dans les petites collectivités. Le cercle de détermination de la peine laisse beaucoup de marge de manoeuvre au tribunal en ce qui a trait à l'apport de la collectivité; les aînées et aînés et les chefs héréditaires suggèrent que les Premières nations conçoivent des initiatives stratégiques plus claires, fondées sur l'autorité traditionnelle. Ils demandent aussi que les tribunaux reconnaissent davantage l'autorité traditionnelle des chefs héréditaires.

Communication
Pour que les femmes des Premières nations jouent des rôles de leaders et qu'elles les jouent de façon efficace, il est nécessaire que leurs collectivités soient bien informées des politiques du MAINC et de leurs répercussions sur leur vie. Le besoin d'une communication claire sous-tend les recommandations mentionnées ci-dessus concernant les politiques en matière d'éducation et de restructuration gouvernementale.

Recommandation 19 : Que le MAINC fournisse aux membres de la collectivité des explications en termes clairs au sujet de la *Loi sur les Indiens*, y compris des renseignements clairs concernant les changements apportés à la loi et aux politiques.

> [*Traduction*] *Lorsqu'ils vont à des réunions et en reviennent, ils ne font pas de comptes rendus des réunions et ne disent pas : « Ceci a changé. Voici comment c'est maintenant. » Ils ne nous le disent pas. Ceux qui sont nos conseillers ne disent pas : « Voici comment cela a changé et voici de quoi on parle. Qu'en pensez-vous? »*
>
> *[Il faut] plus de réunions communautaires pour aider à rendre les choses plus claires.*

On a discuté dans divers contextes de la nécessité d'une meilleure communication entre le chef et le conseil et les membres de la collectivité en ce qui concerne la *Loi sur les Indiens* et les autres politiques. La rupture des communications entre les divers paliers de gouvernement et les membres de la collectivité préoccupe considérablement les femmes. Nombreuses sont celles qui ont indiqué que le manque de communication est une cause sous-jacente du manque de connaissances chez les membres de la collectivité à l'égard des politiques du MAINC et des politiques internes. L'une d'entre elles a affirmé qu'elle aimerait qu'il existe une

> [*Traduction*] *brochure traitant de l'ensemble de la* Loi sur les Indiens *et de ce que sont nos droits.*

La même femme a déploré le fait qu'elle ne comprend pas clairement les questions entourant les politiques et les grandes orientations qui touchent la Première nation de Lake Babine non plus que celles des collectivités voisines. Cette compréhension est essentielle pour que les femmes soient en mesure d'agir en dirigeantes efficaces.

L'une des participantes a indiqué qu'il devrait toujours y avoir un service de counseling dans les bureaux de l'administration. Elle a déclaré qu'il devrait y avoir

> [*Traduction*] *une conseillère ou un conseiller au bureau en tout temps pour rencontrer les gens et discuter de leurs frustrations. Cette personne pourrait faire rapport au chef et au conseil, de façon qu'il y ait toujours quelqu'un à l'écoute.*

Certaines participantes ont mentionné la confusion et le ressentiment qu'éprouvent des membres de la collectivité envers la ou le chef et le conseil en raison de leur incompréhension de la façon dont les choses sont dirigées.

> [*Traduction*] *Une grande part de cela est due au manque de confiance des gens qui pensent toujours que nous les trompons et n'aidons que nos propres parents, et que nous exerçons le favoritisme et ne prenons soin que de nous-mêmes, et de nombreuses allégations, vous savez, contre le conseil dans son ensemble.*

On considérait que la solution était de concevoir des documents de communication qui soient accessibles aux membres de la collectivité. Une participante a souligné la nécessité de renseigner les membres de la collectivités lorsque des réunions exigent la confidentialité. Par exemple, cette participante a parlé de la nécessité de tenir, dans un cadre confidentiel, des réunions portant sur des questions personnelles, des questions de salaire, des plaintes personnelles et des membres de la collectivités. Elle a signalé que dans la communauté, certaines personnes croient que les réunions tenues derrière des portes closes sont des réunions où la ou le chef et le conseil « manigancent quelque chose ». Le fait d'indiquer à l'aide d'un document d'information quelles réunions sont publiques et lesquelles doivent demeurer privées aiderait à atténuer certaines préoccupations. De plus, cela contribuerait à renseigner les membres de la collectivité sur la politique du MAINC et sur celle du chef et du conseil. Lorsqu'on a demandé à une autre participante ce qu'on devait faire, à son avis, pour aider les gens à mieux comprendre les politiques et procédures, elle a répondu :

> [*Traduction*] *D'abord, ils devraient écrire en anglais. J'ai essayé de le lire mais je n'y comprenais rien... ce n'est pas écrit pour les profanes.*

Un document d'information accessible aux gens des Premières nations les aiderait à comprendre leur gouvernance. Comme l'a expliqué une participante :

> [*Traduction*] *On saurait quels [sont] nos droits. Voici une* Loi sur les Indiens *de laquelle nous dépendons et il est si difficile de la comprendre que cela en est frustrant. Je pense [que ça pourrait] fonctionner [pour] certaines autres nations [qui] sont peut-être aux prises avec les échappatoires ou avec les définitions parce que cela n'est pas assez bien défini.*

Il y aurait d'autres avantages à demander l'avis des membres de la collectivité avant toute modification à la *Loi sur les Indiens*. Comme l'a dit une femme :

> [*Traduction*] *Personne ne nous a jamais demandé notre avis. Nous sommes si peu consultés lorsque les changements sont effectués.*

Même si la question de la consultation à l'égard des modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* peut demeurer problématique, les documents d'information permettraient aux gens d'être informés des modifications législatives à mesure qu'elles surviennent.

De même, les femmes ont aussi suggéré que le MAINC ainsi que la ou le chef et le conseil rédigent un document pour expliquer les rôles des chefs et des conseils ainsi que les raisons qui sous-tendent certaines activités particulières, comme la tenue de réunions à huis clos.

Structure de gouvernement

Recommandation 20 : Que la *Loi sur les Indiens* prévoit expressément une opposition et l'expression de désaccords.

Bon nombre des recommandations ci-dessus témoignent de la volonté des femmes de Lake Babine de changer les structures internes du gouvernement. Cependant, elles expriment le besoin d'avoir une *Loi sur les Indiens* souple, qui prévoit des structures de gouvernement fondées sur les traditions et désirs particuliers de chaque Première nation. De façon directe et indirecte, les préoccupations des femmes et le processus d'élaboration des politiques qu'elles proposent répondent aussi dans une large mesure aux préoccupations largement répandues voulant que les gouvernements des Premières nations soient sujets au « familialisme » et à la discorde, et qu'ils aient peu d'obligations de rendre des comptes. Pour ces motifs, l'opinion des participantes sur la structure de gouvernement de Lake Babine a des incidences sur la politique du MAINC.

L'une de ces suggestions voulait que le déroulement des élections ressemble davantage à un système de partis où l'opposition ferait partie du régime de gouvernance.

> [*Traduction*] *Je pense qu'une personne qui a participé aux élections mais n'a pas été élue chef devrait faire partie de l'opposition... Je ne sais pas, j'ai entendu un de mes personnages préférés [qui dirige une grande entreprise à l'étendue du pays]... [expliquer que]... il y a une personne difficile dans chaque centre, qui garde tout le monde dans les rangs et sur le qui-vive. Et je pense que si nous avions des chefs de l'opposition, cela aiderait certainement. De cette façon, les gens ne pourraient pas... nous accuser de dilapider notre argent et puis nous aurions un gouvernement transparent.*

Bien que certaines femmes aient mis l'accent sur un système de partis parce qu'il susciterait de l'opposition, d'autres voyaient les partis comme un moyen de favoriser le travail d'équipe. Ces femmes envisageaient un système où les particuliers sont unis par leur façon de voir et par leurs buts, et où ils peuvent travailler ensemble à atteindre ces buts. Le régime des partis est aussi perçu comme un moyen d'éviter la période d'adaptation suivant l'élection d'un nouveau chef et d'un nouveau conseil. Certaines femmes aimeraient que le travail en équipe soit fondé sur des principes de base : la nécessité de traiter les autres comme on voudrait être traité soi-même, apprendre à prier ensemble, apprendre à se respecter mutuellement et apprendre à travailler ensemble. Bref, les femmes aimeraient que les politiques créent davantage d'unité au sein de leur Première nation.

Recommandation 21 : Qu'on laisse les gouvernements des Premières nations piloter le processus de modification de la *Loi sur les Indiens*, en consultation avec leurs membres.
On a aussi beaucoup critiqué la taille des gouvernements des Premières nations. Dans un monde de grands gouvernements et de mondialisation, les petits gouvernements des Premières nations sont considérés comme inefficaces et indûment coûteux. Cependant, les femmes de Lake Babine affirment le contraire. Elles veulent une structure de gouvernement plus petite, plus intime, qui demeure proche des membres de la collectivité. Bien que les femmes aient encore à gagner l'égalité au sein de leur conseil élu, tout comme les femmes d'autres premières nations, elles sont plus susceptibles d'exercer une charge localement qu'au sein de plus grandes associations représentatives. Ainsi, les femmes cherchaient l'équilibre entre la nécessité d'avoir des gouvernements communautaires autonomes et le désir d'une forte unité entre leurs cinq collectivités.

L'une des suggestions voulait qu'on mette en oeuvre le concept de grand conseil élaboré par Joseph Michell, du bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale de Lake Babine. Bon nombre des femmes voulaient aussi qu'on mette en pratique le concept du grand conseil au sein de leur nation en raison de sa grande étendue et de ses cinq collectivités.

> [*Traduction*] *Chaque collectivité pourrait bénéficier de sa propre autonomie, avec tous les mécanismes nécessaires en place. Puis, avoir un grand chef.*

Le fait de rassembler des représentantes et représentants de chacune des collectivités en un organe qui coordonne les plus petits conseils donne de l'autonomie aux collectivités ainsi que les ressources nécessaires à l'autosuffisance.

> [*Traduction*] *Notre nation est trop grande. Nous avons cinq collectivités. D'une part, ils disaient qu'ils adopteraient le concept de grand conseil présenté par Joe Michell et, d'autre part, il y a le concept de conseil tribal de Bill Montour. Tout cela entraîne la division de la bande, mais de façon plus attrayante. De sorte que chacune des collectivités voit à ses propres affaires, mais demeure sous la direction d'un conseil tribal ou de personnes qui s'occupent de la nation entière.*

Certaines femmes ont indiqué que chacune des cinq collectivités devait avoir son propre chef et son propre conseil de façon à être gouvernée efficacement. Le régime de gouvernement actuel a fait son temps.

> [*Traduction*] *Parce ce que c'est ce qu'ont voulu et recommandé les gens depuis 1980. Ils veulent prendre en charge leur propre gouvernement, leurs propres services, les programmes dans chacune des collectivités. Je crois qu'il s'agit de la solution pour notre nation, parce que nous sommes plus nombreux et je dis que nous avons toujours la même structure depuis 1960. Lorsque Margaret Patrick était chef [dans les années 1970], elle ne dirigeait qu'une population de 800 personnes à l'époque mais, à présent, notre population est tellement nombreuse et nous avons toujours la même structure. Elle ne répond donc pas à nos besoins.*

Une autre participante a soutenu que le conseil doit être représentatif des populations des collectivités.

> [*Traduction*] *Je crois que la représentation est liée à la taille des collectivités... Il a toujours été difficile de déterminer qui vient d'où. Une fois cela déterminé, les ratios peuvent peut-être l'être [aussi].*
>
> *La taille du conseil devrait être proportionnelle aux besoins des gens de la base. Là où il y a des activités, comme l'accès aux services médicaux, l'accès à la GRC, l'accès à tout ce à quoi ils peuvent penser. Le conseil devrait être un peu plus restreint, alors que dans les collectivités locales et isolées, il devrait y avoir davantage de membres en raison des problèmes plus nombreux. Ce concept permettrait à chacune des cinq collectivités de connaître davantage d'autonomie en matière de gouvernance.*

Cependant, les politiques actuelles du MAINC limitent la capacité du gouvernement de Lake Babine de donner suite à cette proposition. Selon la politique en vigueur, une Première nation doit avoir un nombre minimum de 2 000 membres avant de pouvoir se réorganiser en conseils tribaux. La politique limite aussi les choix, en matière de gouvernement, des collectivités qui comptent très peu de membres. C'est pourquoi les politiques du MAINC doivent être plus souples afin de permettre à chacune des Premières nations d'élaborer des structures de gouvernement adaptées qui puissent unir les petites collectivités et les collectivités éloignées à des conseils de coordination plus grands. Si elles ne peuvent compter sur des structures de gouvernement qui permettent leur participation, les femmes des Premières nations continueront d'être désavantagées dans leurs aspirations au leadership. Par surcroît, si elles ne peuvent accéder à des postes d'élus au sein de leur collectivité, les femmes ne peuvent pas participer à des associations de coordination telles que l'APN.

Partout au Canada, les femmes des Premières nations se préoccupent de la question des pouvoirs d'autonomie gouvernementale dans leurs collectivités. Les femmes de Lake Babine partagent des préoccupations semblables en ce qui a trait à leur capacité de participer à un gouvernement élu et d'élaborer des politiques internes qui soient dans le meilleur intérêt de

toutes les femmes de leur collectivité. De plus, lorsqu'elles demandent une *Loi sur les Indiens* inspirée par les Premières nations, elles revendiquent leur droit d'être partie à ce processus. Cela découle de leur volonté de voir des programmes généraux d'éducation et de formation inscrits dans les dispositions relatives au gouvernement. Selon une des femmes, une nouvelle loi

> [*Traduction*] *devrait être inspirée par les Premières nations. À l'heure actuelle, bon nombre des dirigeants disent qu'il faudrait s'en débarrasser et faire en sorte que les Premières nations adoptent la leur, vous savez, la façon dont ils veulent se gouverner eux-mêmes.*

Lorsqu'on a questionné les femmes sur leur système de gouvernance idéal, elles ont répondu qu'elles désirent une représentation équitable au sein du gouvernement élu et une restitution de leurs rôles traditionnels.

> [*Traduction*] *J'aimerais qu'il y ait une représentation équitable les hommes et les femmes, et aussi qu'on commence vraiment à inclure les jeunes gens parmi les dirigeants parce qu'un jour, ils devront commencer à apprendre à connaître le système, puis un aîné pour apporter sagesse et orientation. Parce qu'on a toujours besoin d'un aîné et je crois que c'est l'une des choses qui ont fait mon succès en tant que dirigeante parce que j'ai toujours eu [un aîné] là avec moi pour me conseiller, me donner des indications... c'est ce que j'aimerais voir, à la fois la jeunesse... et les aînés ainsi qu'une représentation équitable des hommes et des femmes dans les rôles de dirigeants.*

Une autre participante a aussi énoncé certains de ces mêmes buts.

> [*Traduction*] *Je pense que j'essaierais d'obtenir un certaine proportion d'hommes et de femmes. Avoir davantage de femmes et une représentation des chefs héréditaires... Actuellement, il n'y a que trois femmes au conseil, il y a 10 conseillers [au total] mais seulement trois sont des femmes... Vous savez, j'aurais plus de femmes et plus de chefs héréditaires et j'élirais un aîné pour siéger au conseil et j'élirais un jeune. Un représentant de la jeunesse au conseil.*

Même si quelques femmes pensaient que la solution au déséquilibre entre le nombre d'hommes et de femmes au conseil devrait être un ratio femmes-hommes obligatoire, les participantes ne voyait pas toutes cela comme une solution viable. Une femme a dit :

> [*Traduction*] *nous devons changer cela, en enseignant à nos gens ou en donnant de l'information. Il y a beaucoup de pouvoir dans l'enseignement de nos gens.*

> *Et le changement vient avec une nouvelle génération et nous ne sommes pas arrivés à cette génération où les personnes qui ont appris l'égalité des sexes prennent le pouvoir.*

Une autre participante a indiqué que le ratio femmes-hommes devrait refléter le système de gouvernance traditionnel.

> [*Traduction*] *Il devrait être organisé comme notre gouvernement traditionnel, ça devrait être égal.*

Reconnaissance

Recommandation 22 : Pour préparer davantage les femmes à des rôles de dirigeantes, il faut reconnaître officiellement les rôles traditionnels et les réalisations actuelles des femmes.

Les archives électorales de Lake Babine montrent que, depuis 1951, lorsque le gouvernement fédéral a admis pour la première fois les femmes des Premières nations au sein du système électoral, seules trois femmes ont été élues chefs de la Première nation de Lake Babine. Margaret Patrick a exercé cette charge au début des années 1970. Il a fallu presque une vingtaine d'années avant qu'une deuxième femme, Emma Palmantier (anciennement Williams), devienne chef. Betty Patrick lui a succédé, et elle exerce actuellement cette charge. Bon nombre de femmes pensent que les réalisations de Margaret Patrick n'ont pas été reconnues à juste titre. Par exemple, après son décès, la nation lui a rendu hommage en donnant le nom de Margaret Patrick à la salle communautaire en sa mémoire. Cette reconnaissance est rare pour une femme. Les actions individuelles qui reconnaissent les réalisations du passé ne permettent pas aux plus jeunes femmes de bien comprendre ce que les femmes réalisent aujourd'hui.

Les participantes ont perçu ce manque de reconnaissance comme un obstacle au leadership des femmes. De nombreuses suggestions pour créer un climat plus favorable aux femmes étaient axées sur la reconnaissance des réalisations des femmes dans la collectivité. Les femmes ont affirmé l'importance de faire reconnaître ces réalisations afin d'encourager les futures générations de dirigeantes.

> [*Traduction*] *Lorsque les femmes participent à des initiatives indiennes comme [Margaret Patrick]... elles n'en tirent aucune reconnaissance. Par exemple, après leur décès, ils [leur collectivité] multiplient les démarches, essayant de dresser la liste de tout ce qu'elles ont accompli. Pour moi, c'est trop tard, lorsqu'elles sont en vie, elles devraient être [reconnues]... Je veux voir davantage de femmes reconnues pour le travail qu'elles ont accompli.*

On a suggéré la construction d'un temple de la renommée dans chaque collectivité où les membres pourraient bénéficier d'une reconnaissance à l'égard de diverses réalisations dans tous les domaines, de l'éducation à l'art d'être parent. Dans chaque catégorie, on devrait choisir un homme et une femme chaque année; leur nom serait inscrit au temple de la renommée.

En somme, les femmes de la Première nation de Lake Babine perçoivent les changements de politiques fédérales et internes comme les maillons d'une chaîne de relations complexes qui façonnent leur vie, parfois réduisant leurs possibilités de leadership et parfois les augmentant. Leur compréhension de ce qu'il faut faire pour apporter des changements significatifs à la politique du MAINC découle de valeurs bien ancrées relevant de l'honneur et d'une conscience pour l'éventail complet des réalisations des femmes.

La disparité entre les sexes au sein du gouvernement de la collectivité n'est pas, ni ne saurait être, une question politique qui évolue indépendamment des préoccupations sociales, économiques et culturelles des femmes. Ainsi, lorsqu'elles espèrent voir davantage de femmes à la direction de leur collectivité, elles admettent que celle-ci doit tout d'abord reconnaître le travail des femmes sur tous les fronts — un travail qui relie les domaines public et privé par l'entremise du leadership familial des femmes tout autant que par le biais des structures et processus traditionnels et contemporains de gouvernement.

5. ORIENTATIONS : UNE VISION POUR LA PREMIÈRE NATION DE LAKE BABINE

Les femmes de Lake Babine envisagent un avenir où leurs structures de gouvernance acquerront une nouvelle souplesse. Il se dégage de leurs recommandations diverses et bien senties en faveur de changements d'orientation une vision qui témoigne d'un équilibre entre, d'une part, un sain renforcement de l'autonomie des femmes dans la gouvernance de la collectivité et, d'autre part, une nation unifiée et forte. Les femmes se tournent vers leurs propres traditions et vers d'autres ordres de gouvernement pour trouver des modèles sur lesquels fonder le changement. Elles établissent un lien entre la consultation sur les modifications de la *Loi sur les Indiens* et leurs propres besoins à titre de femmes de la Première nation de Lake Babine ainsi que les besoins de toutes les femmes des Premières nations. La consultation entre le MAINC et les femmes des Premières nations, aux conditions souhaitées par les femmes, est une priorité évidente.

> [*Traduction*] *Je crois que toutes les femmes des Premières nations du Canada devraient se réunir et que chacune devrait prononcer un discours ou présenter un mémoire pour effectuer ce changement. Nous ne pouvons changer notre culture au Canada; une ou deux personnes ne peuvent instaurer le changement. Il faut habituellement un groupe ou une équipe.*

Les femmes de la Première nation de Lake Babine n'ont pas demandé que le MAINC soit démantelé ou que la *Loi sur les Indiens* soit abrogée. Elles estiment plutôt que le gouvernement fédéral a un rôle bien défini à jouer auprès des Premières nations afin de mettre en place de solides assises pour la gouvernance locale. Elles envisagent un plus grand esprit de coopération de la part du MAINC. Elles souhaiteraient que le MAINC intervienne en faveur des Premières nations pour renforcer les gouvernements des Premières nations en adoptant, par voie législative, des politiques souples assorties d'une composante de responsabilisation. Elles font siennes bon nombre des préoccupations du grand public et des universitaires des Premières nations concernant le désir de nouveaux mandats de gouvernance, de codes d'éthique et de mesures fiscales mieux assorties aux besoins des Premières nations. Elles ne partagent toutefois pas les perceptions de la population voulant que les gouvernements des Premières nations ne rendent pas suffisamment de comptes au grand public, mais insistent sur le besoin de relations transparentes entre les conseils élus et leur Première nation.

Les femmes qui vivent sur leurs terres traditionnelles reconnaissent que les femmes vivant hors des réserves devraient aussi relever de l'autorité des Premières nations, bénéficiant ainsi d'une plus grande participation aux élections du conseil, d'un accès aux services des Premières nations et d'une représentation directe.

Les recommandations en faveur de la modification de la *Loi sur les Indiens* et du changement de la politique fédérale s'appuient sur une nette reconnaissance qu'il faut adopter des mesures de soutien dans les secteurs de l'éducation et de la formation, des services sociaux adaptés aux besoins des femmes et des communications. Ce n'est qu'en présence de telles mesures de

soutien, que le changement de la structure des administrations locales pourra améliorer la situation des femmes au sein de ces administrations.

Les orientations politiques qu'elles recommandent forment un tissu complexe de changements innovateurs qui respecteraient leurs traditions. Bon nombre des participantes à cette recherche intègrent le concept du grand conseil à l'avenir de la gouvernance de Lake Babine. Un grand conseil garantirait une représentation, des services et du financement à toutes les collectivités. En ce qui a trait à un régime de gouvernance comportant des partis, certaines femmes y voient un avantage. Un tel système permettrait aux gens de se concerter et de commencer à poursuivre leurs objectifs dès le début de leur mandat, au lieu d'attendre de se comprendre mutuellement avant de pouvoir aller de l'avant.

Le changement de la structure locale est toutefois inspiré par une compréhension des autres ordres de gouvernement. Une femme a expliqué que le régime de partis pourrait suivre la création du grand conseil.

> [*Traduction*] *Une fois que toutes ces collectivités différentes auront leurs propres chefs... et que nous aurons ce grand conseil tribal. Alors nous devrions envisager quelque chose comme cela et les gérer comme... notre gouvernement provincial et notre gouvernement fédéral parce que je crois que cela fonctionne. Ce n'est pas parfait, mais ils sont unis.*

Durant la première année suivant l'élection du chef et des membres du conseil, ceux-ci ne font qu'apprendre à se connaître. Cette femme envisage ce qui suit pour l'avenir :

> [*Traduction*] *des partis de sorte que lorsque le chef est élu [il puisse] compter sur tous les membres de ce [parti] pour faire fonctionner... tout à l'unisson... parce que tout le monde a la même vision... Ce serait bien n'est-ce pas d'avoir un parti où tout le monde a les mêmes buts et la même vision et que les gens peuvent savoir exactement où ils s'en vont; les gens pourraient voter en fonction de cela.*

Comme nous l'avons vu, certains des principaux éléments de la vision des femmes concernant la Première nation de Lake Babine comprennent des normes éthiques, des normes d'éducation, du savoir, de l'expérience, de la transparence et l'obligation de rendre des comptes pour les dirigeantes et les dirigeants.

> [*Traduction*] *Si nous pouvions modifier ce système, peut-être pourrions-nous sauver tous ces gens que nous perdons chaque jour. Et peut-être que ces gens qui ont quitté la réserve en raison des inégalités y reviendraient.*

Une des principales visions formulées par les femmes comporte un système de gouvernement qui intègre les valeurs traditionnelles. Une ancienne administratrice a expliqué l'absence de changement.

> [*Traduction*] *On s'en remet aux Affaires indiennes plutôt qu'à notre système de gouvernement traditionnel et lorsqu'on [fonctionne] selon les Affaires indiennes, cela devient comme [une] opération des Affaires indiennes, de sorte qu'il n'y a pas de changement. Mais si l'on fonctionnait selon notre système traditionnel, il y aurait du changement parce que toutes les aînées et tous les aînés, les membres et les jeunes y participeraient, parce que c'est comme ça que fonctionne notre système traditionnel de gouvernement.*

La volonté de fusionner la gouvernance traditionnelle et la gouvernance contemporaine provient en partie du besoin de rétablir le rôle des femmes dans la gouvernance. Une femme a décrit la tendance actuelle en matière de gouvernance et la compare au mode de gouvernement traditionnel.

> [*Traduction*] *Aujourd'hui ce sont les hommes, alors que dans le temps des aînées et des aînés nous [les femmes] étions considérées comme des porte-parole parce que nous sommes une nation matrilinéaire.*

ANNEXE A : LE PROJET DE RECHERCHE

Les femmes des Premières nations et la gouvernance : étude sur les coutumes et les nouvelles pratiques chez les femmes de la Première nation de Lake Babine

Le chef et le conseil de la nation de Lake Babine ont approuvé ce projet de recherche.

Projet de recherche proposé
Déterminer comment les femmes de la nation de Lake Babine participent au leadership communautaire en dehors du cadre du système électoral de gouvernance.

Déterminer quelles valeurs traditionnelles et contemporaines orientent les dirigeantes de la nation de Lake Babine dans leur choix de rôles de leadership.

Dégager des recommandations stratégiques sur les formes de gouvernance et la *Loi sur les Indiens* provenant des femmes de la nation de Lake Babine.

Méthodologie de la recherche
Les chercheuses réaliseront des entrevues avec des femmes de la nation de Lake Babine qui ont participé à la gouvernance.

Les chercheuses organiseront des groupes de discussion avec les aînées de la nation de Lake Babine, les femmes chefs héréditaires et les femmes qui ont occupé des postes administratifs.

Les renseignements obtenus grâce aux entrevues et aux groupes de discussion seront réunis et analysés pour en dégager les thèmes communs exprimés par les femmes. Ces thèmes serviront ensuite à élaborer des recommandations stratégiques que les chercheuses présenteront à Condition féminine Canada.

Rapport de recherche
Le rapport de recherche sera présenté à Condition féminine Canada. Il portera sur les sujets suivants :

Les méthodes et les buts du projet.

Ce que nous avons appris des femmes de la nation de Lake Babine.

Les recommandations des femmes concernant les changements à apporter à la politique et aux pratiques.

Des exemplaires seront offerts à la nation de Lake Babine, aux chefs héréditaires et aux participantes.

Calendrier de la recherche
Les entrevues et les réunions des groupes de discussion auront lieu tout au long du mois de juin.

L'information sera analysée tout au long du mois de juin.

La première ébauche du rapport sera présentée à Condition féminine Canada à la mi-juillet.

Le rapport final sera publié en octobre 2001 par Condition féminine Canada. La nation de Lake Babine détiendra les droits de réimpression.

Personnes-ressources
Pour tout commentaire ou question, veuillez vous adresser à :

Jo-Anne Fiske
Evelyn George

ANNEXE B : FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

Les femmes des Premières nations et la gouvernance : étude sur les coutumes et les nouvelles pratiques chez les femmes de la Première nation de Lake Babine

J'accepte de participer à une entrevue et/ou un groupe de discussion au sujet de la participation des femmes de la nation de Lake Babine à la gouvernance de leur collectivité.

Je participerai à l'entrevue et/ou au groupe de discussion, aux conditions suivantes :

Je permettrai qu'on enregistre sur bande audio et/ou vidéo l'entrevue et/ou la réunion du groupe de discussion. Je reconnais que l'entrevue est enregistrée afin que rien ne soit oublié et que mes paroles ne soient pas modifiées ou mal comprises. Je peux éteindre le magnétophone à tout moment durant l'entrevue.

Je ne suis pas obligée de participer à cette recherche et je peux quitter l'entrevue et/ou le groupe de discussion à tout moment.

J'accepte de permettre à Jo-Anne Fiske, Evelyn George et Melonie Newell d'utiliser les renseignements tirés de l'entrevue dans le projet de recherche, le rapport et la publication. Toutefois, je comprends que ma vie privée et mes renseignements personnels seront protégés en changeant les noms ou tout renseignement signalétique.

Une fois le projet achevé, je souhaite que la bande de mon entrevue ou groupe de discussion, ou les deux :

me soit rendue : (parapher ici) _____
soit conservée par les chercheuses : (parapher ici) _____
soit remise au bureau des traités. Toute utilisation de mes bandes par le bureau des traités ne se fera qu'avec ma permission : (parapher ici) _____

Signature : _____
Date : _____
Signature du témoin : _____ Date : _____

ANNEXE C : LETTRES D'INVITATION

Chefs héréditaires

Les femmes de la nation de Lake Babine et la gouvernance
Un projet de recherche

Le 4 juin 2001

Madame,

Vous êtes invitée à participer au Projet sur les femmes de la nation de Lake Babine et la gouvernance en assistant à un groupe de discussion des aînées et des femmes chefs héréditaires, qui aura lieu au bureau de l'administration de Lake Babine, le 19 juin à 9 heures.

But de la recherche
Déterminer comment les femmes de la nation de Lake Babine participent au leadership communautaire en dehors du cadre du système électoral de gouvernance.

Déterminer quelles valeurs traditionnelles et contemporaines orientent les dirigeantes de la nation de Lake Babine dans leur choix de rôles de leadership.

Dégager des recommandations stratégiques sur les formes de gouvernance et la *Loi sur les Indiens* provenant des femmes de la nation de Lake Babine.

Cette recherche est parrainée par Condition féminine Canada, avec l'appui du bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale de la nation de Lake Babine. Le déjeuner et des rafraîchissements seront offerts aux personnes présentes.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Evelyn George
Chercheuse
Projet sur les femmes de Lake Babine et la gouvernance

Administration

Les femmes de la nation de Lake Babine et la gouvernance
Un projet de recherche

Le 4 juin 2001

Madame,

Vous êtes invitée à participer au Projet sur les femmes de la nation de Lake Babine et la gouvernance en assistant à un groupe de discussion réunissant d'anciennes et actuelles administratrices et membres du conseil, qui aura lieu au bureau de l'administration de Lake Babine, le 18 juin à 9 heures.

But de la recherche
Déterminer comment les femmes de la nation de Lake Babine participent au leadership communautaire en dehors du cadre du système électoral de gouvernance.

Déterminer quelles valeurs traditionnelles et contemporaines orientent les dirigeantes de la nation de Lake Babine dans leur choix de rôles de leadership.

Dégager des recommandations stratégiques sur les formes de gouvernance et la *Loi sur les Indiens* provenant des femmes de la nation de Lake Babine.

Cette recherche est parrainée par Condition féminine Canada avec l'appui du bureau des traités et de l'autonomie gouvernementale de la nation de Lake Babine. Le déjeuner et des rafraîchissements seront offerts aux personnes présentes.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Evelyn George
Chercheuse
Projet sur les femmes de Lake Babine et la gouvernance

BIBLIOGRAPHIE

Alfred, Taiaiake. 1999. *Peace Power Righteousness: An Indigenous Manifesto*. New York : Oxford University Press.

Asch, Michael (dir.). 1997. *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality and Respect for Difference.* Vancouver : UBC Press.

Bastien, Betty. 1996. « Voices through Time », *Women of the First Nations: Power, Wisdom and Strength,* sous la dir. de Christine Miller et Patricia Chuchryk. Winnipeg : University of Manitoba Press.

Boldt, Menno, Leroy Little Bear et Anthony Long. 1986. *Indian-Provincial Government Relationships*. Lethbridge : The University of Lethbridge Printing Services.

Benoit, Cecilia. 2001. « *Marginalized Voices from the Downtown Eastside: Aboriginal Women Speak About Their Health Experiences* ». Toronto : York University Press.

Browne, Annette J. et Jo-Anne Fiske. 2001. « First Nation's Women's Encounters with Mainstream Health Care Services », *Western Journal of Nursing Research*. 23(2) : 126-147.

Cairns, Alan C. 2000. *Citizens Plus: Aboriginal People and the Canadian State*. Vancouver : UBC Press.

Fiske, Jo-Anne. 1999. « The Womb Is to the Nation as the Heart Is to the Body: Ethnopolitical Discourses of the Canadian Indigenous Women's Movement », *Feminism, Political Economy and the State: Contested Terrain*, sous la dir. de Pat Armstrong et M. Patricia Connelly. Toronto : Canadian Scholars Press, p. 293-325.

———. 1995. « Political Status of Native Indian Women: Contradictory Implications of Canadian State Policy », *American Indian Culture and Research Journal*. 19(2) : 1-30.

Fiske, Jo-Anne et Rose Johnny. 1995. « The Nedut'en Family: Yesterday and Today », *The Canadian Family: A Reader*, sous la dir. de Marion Lynn. Toronto : Nelson.

Fiske, Jo-Anne et Betty Patrick. 2000. *Cis Dideen Kat: The Way of the Lake Babine Nation.* Vancouver : UBC Press.

Fiske, Jo-Anne, Nancy James et Betty Patrick. 1996. « Une formation différente : observations au sujet du programme de formation de chercheur(e) dans la nation indienne de Lake Babine », *Souvenirs et perspectives d'avenir : Vingt ans de recherche féministe en compagnie de l'ICREF 1976-1996, Voix féministes/Feminist Voices*, sous la dir. de Linda Clippindale. Ottawa : Institut canadien de recherches sur les femmes.

Flanagan, Tom. 2000. *First Nations? Second Thoughts*. Montréal : McGill-Queen's University Press.

Green, Joyce. 1993 « Constitutionalizing the Patriarchy: Aboriginal Women and Aboriginal Government », *Constitutional Forum/Forum constitutionnel*, 4.4 : 110-120.

Guerrero, Marie Anna Jaimes. 1997. « Civil Rights Versus Sovereignty: Native American Women in Life and Land Struggles », *Feminist Genealogies, Colonial Legacies, Democratic Futures*, sous la dir. de M. Jacqui Alexander et Chandra Tlapade Mohanty. New York : Routledge, p. 101-117.

Hungry Wolf, Beverly. 1996. « Life in Harmony with Nature », *Women of the First Nations: Power, Wisdom, and Strength*, sous la dir. de Christine Miller et Patricia Chuchryk. Winnipeg : University of Manitoba Press, p. 76-81.

Jackson, Margaret A. 1994. « Aboriginal Women and Self-Government », *Aboriginal Self-Government in Canada*, sous la dir. de John Hylton. Saskatoon : Purich, p. 180-198.

Johnson, Shelley. 2000. *Reclaiming Their Places: Seven Women Chiefs of Northern B.C.* Thèse de maîtrise inédite, Université de Northern British Columbia.

Johnston, Darlene M. 1989. « Native Rights as Collective Rights: A Question of Group Self-Preservation », *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*. 2(1) : 19-34.

Krosenbrink-Gelissen, Lilianne Ernestine. 1991. *Sexual Equality as an Aboriginal Right*. Fort Lauderdale : Verlag Breitenbach Publishers.

LaRocque, Emma. 1996. « The Colonization of a Native Woman Scholar », *Women of the First Nations: Power, Wisdom, and Strength*, sous la dir. de Christine Miller et Patricia Chuchryk. Winnipeg : University of Manitoba Press, p. 11-18.

———. 1997. « Re-examining Culturally Appropriate Models in Criminal Justice ». Aboriginal Treaty Rights in Canada, sous la dir. de Michael Asch. Vancouver : UBC Press.

Little Bear, Leroy, Menno Boldt et Anthony Long (dir.). 1984. Pathways to Self-Determination: Canadian Indians and the Canadian State. Toronto : University of Toronto Press.

Marucci, Georgina Elizabeth. 2000. *Lake Babine Women's Rites of Passage: An Archaeological Inquiry*. Thèse de maîtrise inédite, Université de Northern British Columbia.

Marule, Marie Smallface. 1984. « Traditional Indian Government: Of the People, By the People, For the People », *Pathways to Self-Determination: Canadian Indians and the Canadian State*, sous la dir. de Leroy Little Bear, Menno Boldt et Anthony Long. Toronto : University of Toronto Press, p. 36-45.

McIvor, Sharon D. 1995. « Aboriginal Women's Rights as 'Existing Rights' », *Canadian Woman Studies/Les cahiers de la femme*. 15(2 et 3) : 34-38.

Monture-Angus, Patricia. 1995. *Thunder in My Soul: A Mohawk Woman Speaks*. Halifax : Fernwood Publishing.

———. 1999a. *Journeying Forward: Dreaming First Nations' Independence*. Halifax : Fernwood Publishing.

———. 1999b. « Standing Against Canadian Law: Naming Omissions of Race, Culture and Gender », *Locating Law: Race/Class/Gender Connections*, sous la dir. de Elizabeth Comak. Halifax : Fernwood Publishing, p. 76-97.

Nahanee, Teressa. 1993. « Danser avec un gorille : les femmes autochtones, la justice et la *Charte* », *Les peuples autochtones et la justice : Rapport de la Table ronde nationale sur les questions judiciaires*. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services pour la Commission royale sur les peuples autochtones, p. 359-382.

———. 1997. « Indian Women, Sex Equality and the Charter », *Women and the Canadian State/Les femmes et l'État canadien*, sous la dir. de Caroline Andrew et Sandra Rodgers. Montréal : McGill-Queen's University Press, p. 89-103.

Phillip, Stewart. 2001. « Political warfare spawned by financial squeeze », *Windspeaker*. 19(4) : 2.

Russell, Dan. 2000. *A People's Dream: Aboriginal Self-Government in Canada*. Vancouver : UBC Press.

Rutman, Deborah, Marilyn Callahan, Audrey Lundquist, Suzanne Jackson et Barbara Field. 2000. *Intoxicants et grossesse : la place des femmes enceintes ou en âge de concevoir dans les politiques et le processus d'élaboration de celles-ci*. Ottawa : Condition féminine Canada.

Ryan, Joan *et al.* 1993. *Final Report: Traditional Dene Justice Project*. Rapport présenté au Conseil de bande du lac La Martre, au Dene Cultural Institute et à l'Institut arctique de l'Amérique du Nord.

Sawridge Band v. *Canada*. 1995. *Canadian Native Law Reporter*. 4 : 121-230.

Silman, Janet. 1987. *Enough is Enough: Aboriginal Women Speak Out*. Toronto : The Women's Press.

Sinclair, Angela. 1997. *Changes and Impacts to Aboriginal Uses on the Landscape: Forest Change and the Lake Babine Nation*. Thèse de maîtrise inédite, Université de Northern British Columbia.

Smith, Dan. 1993. *The Seventh Fire: The Struggle for Aboriginal Government*. Toronto : Key Porter Books Limited.

Smith, Linda Tuhiwai. 1999. *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. Dunedun : University of Otago Press.

Smith, Melvin. 1995. *Our Home or Native Land?* Victoria : Crown Western.

Turpel, Mary Ellen. 1989. « Aboriginal Peoples and the Canadian Charter of Rights and Freedoms: Contradictions and Challenges », *Canadian Woman Studies/Les cahiers de la femme*. 10(2 et 3) : 149-157.

———. 1991. « Home/Land », *Canadian Journal of Family Law/Revue canadienne de droit familial*. 10(1) : 17-40.

———. 1993. « Patriarchy and Paternalism: The Legacy of the Canadian State for First Nations Women », *Canadian Journal of Women and the Law/Revue juridique Femmes et droit*. 6 : 174-192.

La gouvernance des Premières nations, la *Loi sur les Indiens* et les droits à l'égalité des femmes

Wendy Cornet

SOMMAIRE

L'auteure examine, dans le contexte des droits à l'égalité des femmes autochtones en matière de gouvernance, l'historique et la justification de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui exclut la *Loi sur les Indiens* de son champ d'application. Elle détermine les multiples facettes de ces droits touchant la gouvernance en vertu de la *Loi sur les Indiens* — sexe, race, nationalité, résidence, situation de famille et état matrimonial. Elle se penche sur les obstacles à la pleine réalisation des droits à l'égalité des femmes autochtones, particulièrement ceux liés au régime du droit au statut d'Indien et à l'appartenance à une bande et aux décisions des conseils de bande soumis à la *Loi sur les Indiens* qui traduisent les distinctions juridiques arbitraires faites par cette loi. Ces deux facteurs ont eu des répercussions singulièrement négatives sur les droits à l'égalité des femmes autochtones réinscrites conformément à la modification de 1985 de la *Loi sur les Indiens*. L'auteure conclut que la justification originelle de l'exception de l'article 67 ne vaut plus. Elle recommande que soit mis en place un processus de consultation des Premières nations pour examiner cette question et pour favoriser au sein des Premières nations un dialogue sur leurs perspectives en matière de droits de la personne, tel qu'il fera avancer les droits à l'égalité des femmes autochtones.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ 137

INTRODUCTION 139

1. ÉTUDE DE LA LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE 142
   Historique de l'exemption prévue par l'article 67 de la LCDP 142
   Interprétation et application de l'exemption prévue à l'article 67 de la LCDP 145

2. PROCESSUS DE GOUVERNANCE DE LA *LOI SUR LES INDIENS* 149
   Autonomie des Premières nations, « gouvernance » et Charte 152
   Pluralisme juridique, droit coutumier et égalité des sexes 154

3. LA GOUVERNANCE ET LES DROITS À L'ÉGALITÉ DES FEMMES DES PREMIÈRES NATIONS 158
   Recoupement des droits à l'égalité des femmes des Premières nations 159

4. CONCLUSION 162
   Recommandations 165

BIBLIOGRAPHIE 167

NOTES 182

RÉSUMÉ

L'auteure examine l'historique et la justification de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) qui exempte de l'application de cette loi un grand nombre de sujets traités par la *Loi sur les Indiens*, et la manière dont cette exception se répercute sur les droits à l'égalité des femmes autochtones en matière de gouvernance. Elle détermine les multiples facettes des droits que leur confère la *Loi sur les Indiens* — sexe, race, nationalité, résidence, situation de famille et état matrimonial. Elle se penche sur les obstacles à la pleine réalisation des droits à l'égalité des femmes autochtones, particulièrement ceux liés à la conformité à la *Charte canadienne des droits et libertés* du régime du droit au statut d'Indien et à l'appartenance à une bande, aux décisions discriminatoires prises par des conseils de bande soumis à la *Loi sur les Indiens* qui sont fondées sur les distinctions juridiques arbitraires faites par la *Loi*, ainsi qu'à l'absence de fonds pour appuyer un dialogue structuré sur les droits de la personne avec les collectivités autochtones et entre celles-ci. L'auteure conclut que les femmes autochtones ont besoin que soient protégés leurs droits dans les domaines clés de la LCDP, comme l'emploi et la fourniture de services. L'auteure convient avec d'autres observatrices et observateurs que la justification originelle de l'exception de l'article 67 n'existe plus et que cette exception a donné des résultats anormaux et incohérents quant aux sujets que l'on juge être visés par l'exception et ceux qui ne le sont pas.

Il faudra considérer plusieurs questions constitutionnelles et politiques avant de décider de supprimer l'exception ou de la modifier. Il y a, par exemple, les questions toujours en litige concernant le sens et l'application de l'article 25 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour les Premières nations. En outre, la création de nombreuses catégories juridiques arbitraires d'« Indiens » en vertu de la *Loi sur les Indiens* et le manque de ressources pour répondre aux besoins fondamentaux de l'ensemble de leurs membres incitent des conseils de bande soumis à la *Loi sur les Indiens* à prendre des décisions discriminatoires qui ont des effets néfastes sur les droits à l'égalité des femmes autochtones et leurs enfants. Il ne serait pas logique de supprimer l'exception de l'article 67 et d'exiger des conseils de bande qu'ils se conforment entièrement à la LCDP tout en feignant d'ignorer les questions d'égalité plus vastes que soulève la *Loi sur les Indiens*.

Bien que les femmes autochtones bénéficient, grâce à la *Charte*, d'une solide protection de leurs droits à l'égalité en tant que femmes, elles ont besoin d'une protection plus accessible de leurs droits en tant que personnes pour bénéficier des droits à l'égalité à tous les titres dont elles doivent pouvoir se prévaloir en rapport avec les décisions et les mesures prises par les gouvernements autochtones.

S'agissant du droit coutumier, l'expérience d'autres pays porte à croire qu'il faut au préalable que le système juridique comprenne que la culture est dynamique et évolue pour pouvoir concilier les valeurs des droits de la personne et les valeurs traditionnelles autochtones. Malheureusement, la Cour suprême du Canada semble avoir établi une dichotomie entre les droits des peuples autochtones et les droits humains universels.

Les droits à l'égalité que revendiquent les femmes autochtones en matière de gouvernance comprennent les droits suivants :

- des chances et des droits égaux de participer aux structures de gouvernance à titre de chef, de membre du personnel, d'électrice et de citoyenne;
- des chances et de droits égaux de participer aux processus de gouvernance (élections, référendums, scrutins de ratification, etc.);
- l'égalité matérielle et formelle sur le plan des mesures et des décisions qui sont prises par les gouvernements des Premières nations et qui touchent les droits et les intérêts des femmes autochtones (p. ex. l'accès égal aux programmes, services et ressources administrés ou contrôlés par les gouvernements autochtones, et l'égalité devant les règlements adoptés par ces derniers);
- l'égalité matérielle et formelle sur le plan des mesures et des décisions prises par le gouvernement fédéral en application de la *Loi sur les Indiens*.

Les recommandations suivantes sont faites :

1. Que les Premières nations et le Canada envisagent, dans toute réforme de la gouvernance réalisée soit en vertu de la *Loi sur les Indiens* soit en vertu d'une loi distincte, d'inclure une disposition portant sur les droits des femmes autochtones de participer à la gouvernance des Premières nations en tant qu'égales.

2. Que soit réalisé au niveau des collectivités, par l'entremise de l'Institut sur la gouvernance des Premières nations, un travail visant à articuler les vues des Premières nations sur les droits de la personne et les droits à l'égalité des sexes, que soit déterminé ce qu'il faut faire pour tenir compte de ces droits dans les réformes de l'autonomie gouvernementale ou de la gouvernance et que soit envisagé l'avenir à réserver à l'exception de l'article 67. Il est recommandé d'accorder des fonds pour mener une consultation des femmes autochtones et des organisations nationales des Premières nations et pour aider les collectivités intéressées à élaborer, au niveau local, des chartes autochtones.

3. Que des consultations soient organisées entre le gouvernement fédéral et les Premières nations sur les questions en litige concernant le respect de la *Charte*, qui touchent le droit au statut d'Indien et à l'appartenance à une bande, et que soit considérée l'abrogation du paragraphe 6(2) de la *Loi sur les Indiens*.

4. Que le gouvernement fédéral envisage de remplacer le régime du statut d'« Indien », des « bandes » et de l'« appartenance à l'effectif d'une bande » de la *Loi sur les Indiens* par une loi reconnaissant aux Premières nations le statut de nations au Canada.

5. Que le gouvernement fédéral envisage d'actualiser sa politique sur le droit inhérent à l'autonomie en reconnaissant aux Premières nations la compétence en matière de droits de la personne dans leurs collectivités et adopte comme position de principe que les Premières nations ont l'obligation comme lui et les gouvernements provinciaux de respecter les normes internationales concernant les droits de la personne.

INTRODUCTION

Depuis trente ans, les droits à l'égalité des femmes des Premières nations occupent une place importante dans le débat sur les politiques concernant la *Loi sur les Indiens* et les droits à l'autonomie gouvernementale des Premières nations. Cela est principalement attribuable aux efforts obstinés des groupes de femmes autochtones pour que ce sujet reste dans l'actualité et au programme d'action du gouvernement fédéral.

Les droits à l'égalité des femmes des Premières nations ont donné lieu à des litiges, à une réforme législative et à la modification de la constitution au cours de cette période. Les grands gains des femmes autochtones ont été les modifications, en 1985, de la *Loi sur les Indiens*[1] qui en ont éliminé les dispositions discriminatoires portant sur le droit au statut d'Indien, et la modification de la *Loi constitutionnelle de 1982*[2] qui garantit les droits ancestraux et issus de traités également aux personnes des deux sexes. Au cours des négociations qui ont abouti à l'Accord de Charlottetown en 1992, les femmes des Premières nations ont lutté pour obtenir que l'on s'entende sur le projet de texte d'une disposition qui garantirait leurs droits à l'égalité dans les modifications proposées concernant l'autonomie gouvernementale. (L'Accord de Charlottetown n'a pas été ratifié et les propositions de modifications n'ont pas été adoptées.) Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a aujourd'hui une politique qui exige que l'analyse de l'égalité des sexes soit incorporée à l'élaboration et à la mise en oeuvre de ses politiques, programmes, plans de communication, règlements et lois. Cette politique exige aussi qu'en présence d'inégalités entre les sexes, « on cherche des manières de prévenir et de corriger toute situation de cette nature et qu'on les applique » (MAINC 1999 : 4). Il y a eu des échecs, comme celui essuyé par l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) qui voulait que la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*[3] traite spécifiquement des droits des femmes autochtones en matière de biens matrimoniaux dans ses dispositions sur l'occupation des terres de réserves au lieu que les décisions à ce sujet ne relèvent des pouvoirs législatifs individuels des Premières nations.

Malgré les modifications qui y ont été apportées en 1985, la *Loi sur les Indiens* suscite toujours des préoccupations concernant l'égalité des femmes. Ces préoccupations ont trait à la discrimination résiduelle fondée sur le sexe dans les dispositions sur le droit au statut d'Indien, à l'accès au titre de membre d'une bande et à la participation à l'exercice de l'autonomie gouvernementale ou à la prise de mesures de gouvernance comme l'élaboration de codes d'appartenance à l'effectif d'une bande, l'accès aux programmes et aux ressources administrés par les conseils de bande des réserves et le partage des biens-fonds matrimoniaux dans les réserves. En mai 2000, le ministre des Affaires indiennes a nommé une représentante spéciale et l'a chargée « de faire des recommandations sur la protection des droits des femmes des Premières nations tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du cadre de la *Loi sur les Indiens* (MAINC 2000b). Dans le communiqué annonçant la nomination de Mavis Erickson, le ministre Robert Nault disait : « Le cadre législatif actuel de la *Loi sur les Indiens* ne reflète pas adéquatement le rôle que jouent les femmes des Premières nations dans leurs collectivités » (MAINC 2000b). La représentante spéciale a remis son rapport au ministre qui ne l'a pas encore rendu public.

L'annonce en avril 2001 par le ministre des Affaires indiennes de la mesure relative à la gouvernance des Premières nations qui vise à modifier la *Loi sur les Indiens* devrait remettre les droits à l'égalité des femmes des Premières nations au coeur des discussions. Le gouvernement fédéral a lancé des consultations pour discuter de la réforme de trois grands domaines : les régimes électoraux, la responsabilisation et le statut légal des Premières nations.

L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Corbiere* a rendu obligatoire la réforme générale des dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière d'élections. La Cour, dans cet arrêt, a conclu que la disposition excluant les membres hors réserve du vote aux élections des conseils de bande était inconstitutionnelle[4]. Il y a plusieurs autres dispositions sur les élections, à part celle traitée dans *Corbiere*, qui excluent les membres hors réserve d'une bande de la participation à certaines activités politiques ou restreignent leur capacité de le faire[5].

Toutefois, l'initiative fédérale de consultation a une portée beaucoup plus vaste que le respect de la *Charte* par les dispositions sur les élections dans la *Loi sur les Indiens*. Le gouvernement fédéral veut saisir l'occasion pour aborder d'autres priorités qu'il s'est fixées comme la responsabilisation et le statut légal des administrations locales indiennes visées par la *Loi sur les Indiens*.

La présentation d'un projet de loi est attendue à l'automne 2001. Ses répercussions sur les droits à l'égalité des femmes des Premières nations occuperont fort probablement une place importante dans le débat public et les décisions que prendra le gouvernement au cours de cette réforme législative. Le MAINC a indiqué, dans les documents d'information qu'il a publiés, que les questions touchant les femmes seraient un sujet (parmi d'autres) des consultations publiques relatives à la gouvernance.

Les femmes des Premières nations s'intéressent depuis longtemps au vaste champ des décisions et des mesures gouvernementales prises en vertu de la *Loi sur les Indiens* qui échappent à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) parce que, depuis son adoption, cette loi contient une disposition qui les met hors de son champ d'application. L'article 67 de la LCDP prévoit ce qui suit : « La présente loi est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi[6] ». Dans ce document, l'auteure évalue les répercussions de cette exception sur les droits à l'égalité des femmes dans la perspective de la gouvernance des Premières nations.

L'auteure indique qu'il faut aborder toute modification des lois ou des politiques d'une manière globale et intégrée pour répondre aux besoins d'égalité des femmes autochtones sous ses multiples aspects. Les revendications de ces femmes en matière de gouvernance conformément à la *Loi sur les Indiens* ne se limitent pas à la discrimination fondée sur le sexe que les conseils de bande assujettis à cette loi sont susceptibles d'exercer. L'auteure partage l'opinion d'autres observatrices et observateurs affirmant que les femmes autochtones sont vulnérables à de nombreuses formes de discrimination engendrées par la législation et les politiques du gouvernement fédéral de même que par les administrations locales autochtones. Elle convient également que l'exception prévue à l'article 67 n'est plus

utile et qu'il faut assister les Premières nations intéressées, qui ne souhaitent pas que la LCDP s'applique à elles, à élaborer leurs propres chartes autochtones.

L'étude de modifications de la *Loi sur les Indiens* et de la LCDP qui supprimeraient l'exception prévue à l'article 67 doit également porter sur d'autres questions fondamentales d'égalité pour les femmes des Premières nations et comprendre des consultations des Premières nations sur ces questions. Parmi ces questions, il y a celles qui sont importantes du point de vue de la charte concernant les dispositions de la *Loi sur les Indiens* sur le droit au « statut d'Indien » et à l'«appartenance à l'effectif d'une bande ».

1. ÉTUDE DE LA *LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE*

Un comité de révision prestigieux dirigé par Gérard V. La Forest, ancien juge de la Cour suprême du Canada, s'est livré à une étude en profondeur de la LCDP, étude qui englobait l'exception de la *Loi sur les Indiens*. Ce comité a déposé son rapport l'année dernière et le gouvernement fédéral est en train de l'examiner. Ce rapport et les études circonstancielles commandées par le Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne représentent une évolution importante, car c'est la première fois que l'exception de la *Loi sur les Indiens* fait l'objet d'un débat sérieux.

Le Comité de révision a recommandé la suppression de l'exception prévue à l'article 67 de cette loi pour qu'elle s'applique à toutes les décisions et mesures législatives du gouvernement fédéral et des gouvernements autochtones qui touchent les droits individuels des membres des Premières nations. Le Comité de révision a aussi recommandé que le ministre de la Justice veille à ce que la *Loi* s'applique aux collectivités autochtones autonomes jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par un code des droits de la personne autochtone sanctionné par le gouvernement fédéral et les gouvernements des Premières nations. Pour assurer l'équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs, le Comité de révision a recommandé d'ajouter à la *Loi* une disposition qui en faciliterait l'interprétation sous l'angle des Premières nations.

Le Comité de révision a en outre fait la mise garde que cette disposition devrait être libellée de manière à ne pas pouvoir être invoquée pour desservir la réalisation de l'égalité[7]. Il a aussi estimé qu'il n'avait pas le temps d'étudier correctement certaines questions importantes, entre autres s'il fallait admettre de nouveaux motifs de discrimination en vertu de la *Loi* comme la résidence autochtone et le statut d'Indien. Le Comité de révision semble avoir fait siennes certaines recommandations que l'Association des femmes autochtones du Canada lui avait présentées[8].

L'examen conjugué de la *Loi sur les Indiens* et de la LCDP par le gouvernement fédéral offre l'occasion d'analyser soigneusement la manière dont l'exemption de la *Loi sur les Indiens* du champ d'application de la LCDP se répercute sur les droits à l'égalité des femmes des Premières nations.

Historique de l'exemption prévue à l'article 67 de la LCDP

L'objet de la LCDP, précisé à l'article 2, est de faire en sorte que les lois canadiennes qui sont dans le champ de compétence du Parlement du Canada soient appliquées de manière à garantir

> le droit de tous les individus, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement et à la prise de mesures visant à la satisfaction de leurs besoins, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience ou l'état de personne graciée[9].

La *Loi* s'applique à tous les employeurs et fournisseurs de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement dans le champ de compétence législative du Parlement du Canada (Ministère de la Justice 2000). La *Loi* peut donc en principe s'appliquer aux gouvernements autochtones en tant qu'employeurs et à leurs fonctions administratives en tant que fournisseurs de services. La Cour suprême du Canada a décrit les droits protégés par la LCDP comme étant de nature « presque constitutionnelle[10] ».

L'exception de la *Loi sur les Indiens* existe depuis la mise en application de la LCDP et sa promulgation en 1977. Comme le Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne l'a signalé, l'exception était vue comme une mesure provisoire au moment où le projet de loi a été déposé (Ministère de la Justice 2000). L'objectif était de ne pas devancer les résultats de la révision en cours de la *Loi sur les Indiens* par un comité mixte du Cabinet et de la Fraternité des Indiens du Canada (aujourd'hui l'Assemblée des Premières nations). Ce comité mixte avait été établi au milieu des années 1970 pour en arriver à un accord sur une réforme globale de la *Loi sur les Indiens*, mais ses travaux n'ont abouti à aucune modification de la *Loi*.

Au cours du débat du projet de loi canadienne sur les droits de la personne, les députés de l'opposition (et des groupes de défense des droits civiques et des groupes de femmes au cours des délibérations en comité) avaient demandé s'il ne s'imposait pas de corriger les dispositions sur le droit au statut d'Indien et à l'appartenance à une bande qui, d'une manière flagrante, établissaient une distinction en fonction du sexe. Le ministre de la Justice, Ron Basford, avait livré à la Fraternité des Indiens du Canada le message ferme de travailler à supprimer cette exception sans trop attendre. Lorsqu'il a pris la parole devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques au sujet du projet de loi sur les droits de la personne, le ministre Basford a mentionné les discussions en cours depuis deux ans sur la réforme de la *Loi sur les Indiens* avec la Fraternité et parlé de la nécessité de « corriger » certains aspects de la *Loi* (Comité permanent de la justice et des questions juridiques 1976-1977a : 45). En réponse à une question sur la proposition d'exclure la *Loi sur les Indiens* de l'application de la LCDP, il avait indiqué que la Fraternité devait s'estimer avisée « que le Parlement ne serait pas très favorable à l'idée de maintenir cette exception indéfiniment ou très longtemps » (Comité permanent de la justice et des questions juridiques 1976-1977a : 45-46).

Gordon Fairweather (alors député, qui deviendrait plus tard le premier commissaire aux droits de la personne du Canada) a proposé un amendement pour supprimer la disposition d'exception de la *Loi sur les Indiens* afin de remédier à la discrimination à l'égard des Indiennes relativement au droit au statut d'Indien et à l'appartenance à une bande. Les femmes des Premières nations ont témoigné devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques à titre de membres de la délégation du Comité canadien d'action sur le statut de la femme en décembre 1977 (Comité permanent de la justice et des questions juridiques 1976-1977a : 14-15). Au nombre de leurs témoins, il y avait Jenny Margetts, présidente de Indian Rights for Indian Women et la militante très en vue Mary Two-Axe Early. Les femmes des Premières nations n'avaient pas pris part aux discussions de la Fraternité et du Cabinet, et M[mes] Margetts et Two-Axe Early craignaient que leurs intérêts ne soient pas servis par des modifications de la *Loi* issues de discussions « dominées par des

hommes » (Comité permanent de la justice et des questions juridiques 1976-1977a : 14-15), si jamais les discussions aboutissaient. Il semble que c'est en raison des pressions exercées par les femmes des Premières nations que M. Fairweather a fortement insisté pour que soit carrément supprimée l'exception de la *Loi sur les Indiens*. Plus tard, alors qu'il était commissaire aux droits de la personne, il a témoigné devant le Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens et a rappelé ce contexte législatif aux députées et députés. Il a continué d'appuyer la suppression pure et simple de l'exception (Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens 1980-1981 : 5-6, 13-14).

Toutefois, le ministre de la Justice Basford a dit craindre que, si la suppression immédiate de l'exception pouvait régler le problème des droits des femmes indiennes, elle risquerait aussi de mettre en danger toute disposition législative prévoyant que les Indiens devaient être traités différemment des autres (Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens 1980-1981 : 6). Les lois d'alors donnaient généralement à la notion d'égalité le sens de traitement identique dans toutes les circonstances. (Cette notion est aujourd'hui qualifiée d'«égalité juridique formelle »). On pensait donc que si l'application de la LCDP invalidait les dispositions permettant la discrimination en fonction du sexe, elle pourrait invalider toute la *Loi sur les Indiens* au motif de discrimination fondée sur la race. Depuis la promulgation de la *Charte* en 1982, la Cour suprême du Canada a clairement montré que l'égalité réelle exige souvent un traitement différent (« égalité matérielle »).

Des porte-parole de l'intérêt public ont dit dans leur témoignage devant le Comité qu'il fallait corriger d'une manière ou d'une autre les dispositions discriminatoires en fonction du sexe de la *Loi sur les Indiens* tout en empêchant que la *Loi* même ne soit annulée[11]. D'autres ont appuyé la position des femmes des Premières nations favorisant la suppression entière et immédiate de l'exception proposée pour garantir l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe[12].

En mars 1978, la LCDP avait été promulguée et elle comportait l'exception de la *Loi sur les Indiens*. Flora McDonald, députée de l'opposition, a demandé en Chambre des communes ce que l'on comptait faire désormais pour atténuer les aspects discriminatoires de la *Loi*. Elle a dit que le président de la Fraternité des Indiens du Canada avait récemment décrit le comité mixte du Cabinet et de la Fraternité sur la *Loi sur les Indiens* comme « une véritable farce, une entreprise vouée à l'échec ». Le ministre des Affaires indiennes s'est dit surpris d'une telle caractérisation et a donné l'assurance à la députée que les droits des femmes indiennes faisaient partie du programme de refonte de la *Loi sur les Indiens* et seraient étudiés en juin de cette année-là (Chambre des communes 1978 : 51-52). Les modifications longuement attendues ne se sont matérialisées que sept ans plus tard.

Pendant ce temps, le lobby des femmes des Premières nations poursuivait son travail. L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 a exercé à l'époque une plus grande pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il règle la question de la discrimination sexuelle avec les Premières nations. Les modifications ont finalement été adoptées en 1985. Ces modifications (toujours communément appelées le « projet de loi C-31 ») ont été considérées comme un compromis entre la position de la Fraternité des

Indiens du Canada (représentant les gouvernements des Premières nations dans les réserves) qui s'opposait à toute ingérence et à tout contrôle fédéraux additionnels en matière de droit, et la position de l'AFAC. Cette dernière insistait pour que l'on supprime la discrimination et que l'on protège les droits à l'égalité des femmes et de leurs enfants avant que les pouvoirs concernant l'appartenance aux effectifs d'une bande ou d'autres aspects de la gouvernance ou de l'autonomie gouvernementale ne soient accordés aux gouvernements des Premières nations. En 1988, le ministre des Affaires indiennes (William McKnight) a décrit le projet de loi C-31 comme un compromis et a effectivement admis l'existence d'une discrimination sexuelle résiduelle (Comité permanent des affaires autochtones 1988 : 13). La discrimination sexuelle résiduelle, à laquelle donnent lieu la *Loi* et son application sur le plan administratif, demeure une grande préoccupation pour les peuples autochtones et les femmes autochtones particulièrement, en plus des nombreuses autres questions de droit à l'égalité que touche la *Loi sur les Indiens*. Le gouvernement n'a pas apporté de réponse déterminante à ces préoccupations depuis l'adoption du projet de loi C-31.

Interprétation et application de l'exception prévue à l'article 67 de la LCDP

Le Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne s'est penché sur l'article 67 et sur la manière dont les tribunaux l'ont interprété et appliqué. Dans son rapport final publié en 2000, le Comité de révision fait observer que l'intention au départ avait été de faire de l'exception prévue à l'article 67 une exception provisoire. Le Comité de révision a signalé que de nombreuses plaintes de discrimination présentées à la Commission canadienne des droits de la personne par des Autochtones concernant des décisions de conseils de bande ou du gouvernement fédéral portaient sur l'emploi et la fourniture de services. Il a aussi fait remarquer que ces plaintes provenaient, pour une bonne part, de femmes autochtones ayant été réintégrées.

Les tribunaux ont interprété étroitement la portée de l'article 67. Ils l'ont limitée aux décisions ou mesures prises par les conseils de bande ou le gouvernement fédéral strictement en application d'une disposition spécifique de la *Loi sur les Indiens* ou de ses règlements au lieu de l'étendre à toutes les questions régies par cette loi (Ministère de la Justice 2000 ; Chartrand 1999).

Une telle approche fait en sorte que l'exception de la *Loi sur les Indiens* est appliquée strictement lorsque cela est nécessaire afin que les Autochtones puissent se prévaloir de la protection des droits de la personne, ce dont ils pourraient fort bien avoir besoin. Toutefois, comme le concluait le Comité de révision, cette interprétation a aussi conduit à une application incohérente et arbitraire de la LCDP aux personnes, aux collectivités et aux gouvernements autochtones qui sont assujettis à la *Loi sur les Indiens*.

Un examen des causes portant sur l'article 67 appuie cette conclusion. Par exemple, une allégation de refus discriminatoire de services éducatifs aux enfants de femmes réinscrites vivant dans une réserve n'entre pas dans le champ d'application de l'article 67 et peut donc faire l'objet d'une révision en vertu de la LCDP (Ministère de la Justice 2000; Chartrand 1999), tandis qu'une allégation de refus discriminatoire de logement dans une réserve

adressé à une femme réinscrite qui appartient à la bande relève de l'article 67 et n'est pas susceptible de révision en vertu de la LCDP[13].

Pour savoir si une mesure ou une décision d'un conseil de bande assujetti à la *Loi sur les Indiens* peut être révisée en vertu de la LCDP, il faut déterminer si la *Loi sur les Indiens* lui confère explicitement le pouvoir de la prendre. Cela signifie qu'il faut étudier de complexes questions juridiques chaque fois qu'une plaignante ou un plaignant tente de faire appliquer la LCDP à un conseil de bande. Cela n'a pas donné lieu à un ensemble cohérent de principes d'égalité des droits utilisable dans le contexte de la *Loi sur les Indiens*.

Les pouvoirs que la *Loi sur les Indiens* confère aux conseils de bande sont étroits et traduisent une mentalité coloniale. Ces pouvoirs se limitent largement aux affaires locales de peu d'importance et peuvent souvent faire l'objet de dérogations ministérielles. En revanche, presque toute la législation sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations ne prévoit pas d'exemption de l'application de la LCDP (Chartrand 1999). Le résultat est singulier : les pouvoirs gouvernementaux plus vastes des Premières nations qui ont échappé à la *Loi sur les Indiens* peuvent être révisés en vertu de la LCDP, tandis que les pouvoirs limités et délégués des Premières nations assujetties à la *Loi sur les Indiens* ne peuvent l'être. Aucun principe conforme aux politiques fédérales sur l'autonomie gouvernementale et aux droits de la personne ne saurait justifier pareille distinction.

Il est difficile de prévoir comment la LCDP pourrait s'appliquer aux plus vastes questions d'égalité visées par les dispositions de la *Loi sur les Indiens* et liées à la discrimination fondée sur le sexe ou la race dans l'éventualité de la simple abrogation de l'article 67. La *Loi* a pour objet principal de traiter de la discrimination en matière d'emploi et de fourniture de biens et services. Si l'on veut régler le problème à sa source, car il s'agit d'un problème de reconnaissance de droits, il vaudrait peut-être mieux avoir recours à la *Charte* plutôt qu'à la LCDP. Une analyse de la *Charte* plutôt que l'application de la LCDP dans son libellé actuel permettrait sans doute de mieux résoudre des questions comme :

- la discrimination sexuelle résiduelle;
- la discrimination fondée sur la race ou l'ascendance dans la détermination du droit au statut d'Indien.

La nature foncièrement arbitraire de la règle d'un quart d'ascendance autochtone énoncée au paragraphe 6(2) de la *Loi sur les Indiens* est un sujet d'égalité des droits qui préoccupe énormément les femmes des Premières nations (et d'ailleurs toute la collectivité des Premières nations)[14]. En vertu de cette disposition, les enfants de deux générations successives de parents « indien » et « non-indien » n'ont pas le droit d'être inscrits comme « Indiens ». La *Loi sur les Indiens* a créé de nombreuses catégories arbitraires d'Indiens, soit Indiens inscrits et Indiens non inscrits, membres de bandes ayant le statut d'Indien et membres de bandes sans statut d'Indien, Indiens visés par le paragraphe 6(1) et Indiens visés par le paragraphe 6(2). Ces distinctions juridiques favorisent l'exercice d'une discrimination additionnelle par les conseils de bande dans les décisions qu'ils prennent en vertu des pouvoirs que leur accorde la *Loi sur les Indiens*. L'affaire *Courtois* en fournit un exemple[15].

Les deux plaignantes dans l'affaire *Courtois* contestaient le moratoire de deux ans que le conseil de bande avait décidé d'imposer sur la fourniture aux femmes réinscrites des services faisant partie de tous les domaines de sa compétence administrative. La plainte de conduite discriminatoire portait sur les décisions du conseil de bande d'interdire l'école administrée par la bande dans la réserve aux enfants des plaignantes. Les deux femmes avaient été réinscrites après la modification de 1985 de la *Loi sur les Indiens*. Une plaignante résidait dans la réserve et l'autre à l'extérieur de la réserve. Avant la modification de 1985, le conseil de bande avait accepté à l'école des enfants d'origines diverses, y compris des Indiens dits non inscrits qui vivaient dans la réserve. Après la modification de 1985, le conseil de bande a commencé à exclure les personnes qui n'appartenaient pas à la bande sans égard au fait qu'elles avaient le statut d'Indien en vertu de la *Loi*. Le tribunal a statué que, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, les services éducatifs relevaient du MAINC seul, pas du conseil de bande. Le conseil de bande ne pouvait pas invoquer l'article 67 de la LCDP dans un domaine hors de sa compétence et, par conséquent, cet article ne pouvait être appliqué à une décision portant sur la fourniture de services éducatifs. Le tribunal a conclu qu'il s'agissait d'un cas apparemment fondé de discrimination et que le refus de services ne pouvait être justifié dans la défense de la loi comme étant une restriction de bonne foi et tout à fait raisonnable en vue d'atteindre un objectif valable. Le MAINC avait fait valoir que la raison de la discrimination, si tant est qu'il y ait discrimination, n'était pas la réinscription des plaignantes en tant qu'Indiennes, mais leur non-appartenance à la bande. Le tribunal n'était pas d'accord et a conclu que le seul effet du moratoire avait été de victimiser les femmes réinscrites en vertu de la loi de 1985. La discrimination portait sur des distinctions aux motifs interdits du sexe et de l'état matrimonial. Le tribunal a décidé que la politique du MAINC de respecter la décision du conseil de bande d'éduquer les enfants de femmes réinscrites vivant hors de la réserve créait en fait une distinction entre les personnes membres de la bande et celles qui n'en étaient pas membres, distinction que ne font pas les articles de la *Loi* qui touchent l'éducation.

Dans la cause *Raphael* c. *Conseil des Montagnais du Lac Saint-Jean*[16], le tribunal fédéral des droits de la personne a conclu que les pouvoirs d'un conseil de bande n'incluaient pas celui d'imposer un moratoire suspendant l'application des modifications de 1985 de la *Loi sur les Indiens*. Le tribunal a décidé que la crainte du conseil de bande de ne pouvoir assurer les services requis aux membres réinscrits ne justifiait pas le refus de divers services gouvernementaux aux plaignantes.

Dans ces causes où l'article 67 ne s'appliquait pas, les distinctions faites par les conseils de bande entre les membres de la bande et les non-membres ayant le statut d'Indien, ou entre les membres réinscrits et ceux non réinscrits, pour la fourniture de services gouvernementaux n'étaient pas juridiquement défendables dans le cadre de la LCDP. Ces causes montrent l'effet négatif des diverses catégories d'« Indiens » créées par la *Loi sur les Indiens*, et la manière dont ces catégories arbitraires influent sur les décisions de certains conseils de bande aux prises avec des ressources limitées.

Même si un bon nombre de faits indique la nécessité de protéger de la discrimination certaines catégories d'« Indiens », particulièrement les Indiennes réinscrites, c'est la législation fédérale qui a créé ces catégories juridiques. Elles ont d'importantes répercussions sur l'identité personnelle, les droits individuels et les droits collectifs.

Il reste à résoudre des questions d'égalité des droits touchant la légitimité, en vertu de la *Charte*, des distinctions juridiques créées par la *Loi sur les Indiens* dans ses dispositions sur le droit au statut d'Indien et à l'appartenance à une bande. Pour ce qui est du droit au statut d'Indien en particulier, on peut fortement faire valoir que la discrimination arbitraire fondée sur le sexe a été remplacée par une discrimination tout aussi arbitraire et offensante fondée sur l'ascendance ou la race (Moss 1997 : 91-92, 93; Moss 1991 : 279). On peut aussi faire valoir l'argument irréfutable que les enfants de femmes réinscrites sont l'objet d'une discrimination résiduelle fondée sur le sexe pour ce qui est de l'appartenance à la bande et du statut d'Indien (Moss 1997 : 91-92, 93; Moss 1991 : 279).

Si le gouvernement fédéral souhaite inciter les Premières nations à adopter et à appliquer des valeurs prônant l'égalité des droits, il aurait intérêt à se montrer plus persuasif en prévoyant une procédure pour débattre et résoudre les importantes inégalités que comportent les dispositions sur le statut d'Indien et l'appartenance à une bande. Ces dispositions constituent la base même de l'application de la *Loi sur les Indiens* et se répercutent sur la gouvernance locale en créant diverses distinctions dans la portée des intérêts juridiques de chaque catégorie de personne en matière de droits individuels et collectifs visés par la *Loi*.

Les Première nations n'ont présentement pas le pouvoir de corriger ces inégalités concernant le droit au statut d'Indien. Par conséquent, il ne serait pas logique d'exiger des conseils de bande de s'abstenir de discrimination en matière d'emploi et de fourniture de services tout en ne tenant aucun compte des plus vastes inégalités contenues dans la *Loi sur les Indiens* même.

Dans une étude commandée par le Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, Mary Eberts, spécialiste des droits à l'égalité, dit que les dispositions sur le statut d'Indien et d'appartenance à une bande soulèvent d'importantes questions d'égalité des droits. Elle recommandait l'abrogation du paragraphe 6(2) (la disposition limitative de la seconde génération) de la *Loi sur les Indiens* de même que la suppression de l'article 67 de la LCDP. Elle concluait comme suit : « La Loi C-31 a pour effet d'opérer des distinctions de plus en plus subtiles au sein de la collectivité autochtone. Elle divise les familles, et entraînera l'extinction de certaines Premières nations au fur et à mesure que l'effet de l'exclusion de la deuxième génération se manifeste. » (2000 : Sommaire). Elle concluait également que ce genre de distinction ne pouvait être justifié dans le contexte de la tendance actuelle de l'interprétation de la *Charte* illustrée par des arrêts comme *Benner* c. *Canada*[17].

Si l'analyse faite par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Corbiere* était appliquée à l'examen des dispositions sur le droit au statut d'Indien, elle rendrait encore plus douteuse la légitimité en vertu de la *Charte* de la disposition limitative de la seconde génération et plus douteux son effet particulier sur les femmes et les enfants de femmes réinscrites conformément aux modifications de 1985.

2. PROCESSUS DE GOUVERNANCE DE LA *LOI SUR LES INDIENS*

La définition de « conseil de bande » dans la *Loi sur les Indiens* prévoit la sélection des dirigeantes ou dirigeants suivant deux méthodes de constitution d'un conseil de bande formé d'un conseil et d'une ou un « chef » :

- un processus d'élections qu'établissent les articles 74 à 80 de la *Loi sur les Indiens*;
- une méthode coutumière[18].

Les deux méthodes comportent des répercussions sur les droits à l'égalité des femmes des Premières nations. Toutefois, la suppression de l'exception prévue à l'article 67 n'augmentera pas nécessairement le taux de participation des femmes des Premières nations aux conseils de bande. La LCDP est sans effet sur cette question dans la plus vaste société canadienne et la protection des droits individuels de la *Charte* ne semble pas avoir eu d'effets observables sur le taux d'occupation de postes de direction par des femmes au Canada.

Les formes de gouvernance coutumières offrent des perspectives intéressantes en ce qui concerne la représentation équilibrée des femmes et des hommes. On se demande comment une analyse de l'article 15 serait appliquée au célèbre système clanique matriarcal Mohawk suivant lequel seulement les femmes choisissent des chefs exclusivement mâles et ont un rôle spécial à jouer dans leur destitution. Il semble qu'un dialogue au sein des collectivités autochtones et avec celles-ci s'impose pour nous faire mieux comprendre les questions que les formes de gouvernance coutumières risquent de poser et nous faire mieux comprendre à l'échelle nationale comment il serait possible d'atteindre les objectifs en matière d'égalité des sexes de diverses façons.

La *Loi sur les Indiens* ne définit pas la « coutume » ni n'indique-t-elle comment déterminer ce qui y appartient. L'intention originelle de la reconnaissance restreinte de la coutume dans la *Loi* n'était ni de la protéger, ni de l'appuyer. Le but ultime était de convaincre les Premières nations d'adopter le système d'élections de la *Loi sur les Indiens* ou de les y contraindre. Quand le gouvernement fédéral a abandonné ses politiques coercitives dans ce domaine, il a adopté une politique pour guider les décisions ministérielles lorsque des bandes demanderaient l'annulation d'un arrêté du ministre conforme à l'article 74 pour « reprendre » ou « adopter » la méthode coutumière. La *Loi* n'exige pas que la forme coutumière de choix des dirigeantes ou dirigeants soit l'élection, mais l'actuelle politique fédérale l'exige, elle.

En raison des politiques fédérales passées et présentes, il existe deux grandes catégories de bandes coutumières :

- les bandes reconnues par le gouvernement fédéral comme ayant toujours élu leurs chefs suivant la coutume et qui n'ont jamais été assujetties au régime électoral de l'article 74 ou contraintes de l'adopter;
- les bandes qui ont déjà été assujetties au régime électoral prévu à l'article 74 et qui ont par la suite adopté la méthode coutumière habituellement en se conformant aux exigences ou aux conditions de la politique fédérale.

Beaucoup de peuples autochtones pensent que les formes de gouvernance « coutumières » reconnues par le MAINC ne correspondent pas à leurs formes de gouvernement traditionnelles en raison des exigences mêmes des politiques ministérielles à cet égard qui engendrent des processus de gouvernance étrangers à leurs traditions.

La *Loi* confère toujours au ministre des Affaires indiennes le pouvoir d'imposer par arrêté le régime électoral (article 74) à une bande soumise à la *Loi sur les Indiens*. Et il est entendu que ce pouvoir comprend aussi celui d'annuler un tel arrêté. La politique fédérale suppose que les Premières nations assujetties à l'article 74 doivent demander l'annulation de l'arrêté ministériel originel lorsqu'elles souhaitent adopter le régime coutumier.

Suivant la politique actuelle, une demande de changement au régime coutumier doit répondre aux conditions suivantes pour être approuvée :

- être rédigée clairement;
- protéger les droits des membres individuels;
- comprendre une procédure d'appel et une procédure de modification de la coutume qui ne demandent pas l'intervention du MAINC;
- être conforme à la *Charte*;
- appliquer les principes de justice naturelle en common law;
- avoir été approuvée par la collectivité;
- satisfaire par ailleurs aux exigences du MAINC (MAINC 1996 : 1).

Selon le MAINC, ces conditions ont jusqu'à maintenant produit des modèles coutumiers qui tendaient à beaucoup ressembler au système électoral prévu à l'article 74 de la *Loi sur les Indiens*. Cependant, une fois qu'une bande a réussi à négocier son passage à un régime coutumier, elle peut le modifier comme bon lui semble à condition de suivre les règles du code coutumier originel à cet égard.

L'existence de ces deux régimes crée une importante distinction entre les bandes en ce qui a trait au pouvoir qu'elles ont de modifier la constitution de leur gouvernement local. Les bandes soumises à l'article 74 doivent se conformer à toutes les conditions prescrites pour élire une ou un chef et un conseil de bande et ne peuvent modifier la constitution du conseil. Par exemple, elles ne peuvent modifier la durée du mandat du conseil de bande, ni aucun autre élément de « gouvernance » prévu par la *Loi sur les Indiens*.

Bien que la *Loi sur les Indiens* ne contienne ni disposition générale sur les droits à l'égalité, ni disposition sur l'égalité des sexes, elle doit, en tant que loi fédérale, généralement respecter les garanties concernant les droits à l'égalité contenues aux articles 15 et 28 et au paragraphe 35(4) de la *Charte*. Le récent arrêt *Corbiere* annulant une disposition électorale discriminatoire à l'endroit des membres d'une bande vivant hors de la réserve donne fortement à penser que l'égalité des sexes dans l'application du régime électoral prévu par la *Loi sur les Indiens* est une stricte prescription constitutionnelle. Cet arrêt s'est avéré particulièrement important pour les femmes des Premières nations qui avaient été

réinscrites en vertu des modifications de 1985 et qui avaient eu de la difficulté à se réinsérer dans une réserve. On leur avait interdit, après leur retour dans la réserve, de participer aux élections du conseil de bande en vertu de la disposition en question.

Pour les bandes sous régime coutumier, l'application des dispositions de la *Charte* sur l'égalité est moins claire. La Cour fédérale du Canada a décidé qu'il appartient à la bande de décider ce qu'est la coutume plutôt qu'au conseil de bande constitué en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et que c'est un pouvoir de décision préexistant dont la source n'est pas la *Loi sur les Indiens*[19]. Kent McNeil (1996 : 79), professeur de droit spécialisé dans les droits autochtones, a conclu que « sauf pour l'égalité des sexes qu'ils sont tenus de respecter en vertu de l'article 28 et du paragraphe 35(4), les gouvernements traditionnels autochtones ne sont soumis à aucune contrainte par la *Charte* dans l'exercice de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ». Cela signifie que les règlements autochtones faisant montre de discrimination en fonction du sexe ne seraient pas confirmés par les tribunaux, mais que d'autres formes de discrimination pourraient être protégées là où l'on établira l'existence d'un droit ancestral ou d'un droit issu d'un traité en rapport avec la pratique ou la loi contestée.

Bien que les femmes des Premières nations semblent donc occuper une position assez forte en matière d'égalité des sexes, il reste à déterminer s'il faut leur assurer une protection additionnelle au moyen de lois antidiscrimination comme la LCDP. La question clé est donc de savoir si les peuples autochtones ont besoin d'un mécanisme comme la LCDP pour régler les questions de discrimination particulières à l'emploi et à la fourniture de services, et s'ils en veulent un. Car, signalons-le, les conseils de bande sont souvent le plus important employeur dans nombre de collectivités autochtones ainsi que la principale source de services gouvernementaux. L'obligation de contester chaque cas de discrimination fondée sur le sexe en invoquant la *Charte* représenterait un fardeau onéreux pour les femmes des Premières nations.

Les craintes des femmes des Premières nations concernant les formes de gouvernement coutumier ont été centrées sur la possibilité que l'on préserve comme faisant partie de la « coutume » les valeurs patriarcales importées sous l'influence coloniale. En d'autres termes, les femmes autochtones se demandent comment assurer que le contenu des lois traduise des valeurs d'égalité des sexes.

Des auteures et auteurs autochtones ont souligné le fait qu'un bon nombre de Premières nations étaient matriarcales avant la colonisation. On a souvent laissé entendre que le déséquilibre actuel entre les femmes et les hommes autochtones en matière de gouvernance et de propriété était avant tout un produit de la colonisation plutôt que du droit coutumier autochtone (Kirkness 1987; McIvor 1994, 1995; Nahanee 1995). Parallèlement, des femmes des Premières nations font valoir que les administrations locales soumises à la *Loi sur les Indiens* sont une importante source de discrimination à l'endroit des femmes autochtones et pas juste les lois et les politiques fédérales (Nahanee 1995).

Ces préoccupations sont ressorties clairement dans le débat qui a entouré la cause *Sawridge Band* c. *Canada*[20]. Dans cette affaire, trois conseils de bande ont contesté la constitutionalité des modifications de 1985 qui ont redonné à des femmes le statut d'Indienne et de membre

d'une bande pour corriger la discrimination antérieure fondée sur le sexe que contenait la *Loi sur les Indiens*. Ils ont fait valoir que cette mesure d'égalité des sexes limitait les droits existants — ancestraux et issus des traités — puisqu'elle portait atteinte aux règles ou au droit coutumiers des Premières nations[21]. On en a appelé avec succès de la décision de première instance et une nouvelle instruction a été ordonnée pour cause de crainte raisonnable de partialité étant donné les observations qu'avait faites le juge de première instance[22]. Les questions juridiques et politiques clés concernant l'application de la *Charte* à la législation des Premières nations n'ont pas encore été réglées et les droits à l'égalité des femmes autochtones restent fragiles.

Autonomie des Premières nations, « gouvernance » et *Charte*

La modification de parties de la *Loi sur les Indiens* pour atteindre certains objectifs de droit à l'égalité sans toucher à la structure fondamentale de la *Loi* s'est révélée un exercice controversé (p. ex. les modifications de 1985 de la *Loi sur les Indiens*).

La *Loi sur les Indiens* a de longue date été un outil avéré d'assimilation, de colonisation et de contrôle des diverses Premières nations auxquelles elle a été imposée (Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens 1983; CRPA 1997a). La majorité des observatrices et observateurs contemporains concluent que la *Loi sur les Indiens* ne traduit pas d'importantes valeurs comme le droit inhérent à l'autonomie ou le droit des peuples à l'autodétermination. Les Premières nations sont presque privées de la possibilité de choisir, concevoir ou modifier les structures et les processus de gouvernance prévus par la *Loi sur les Indiens*.

Voici quelques-unes des questions plus vastes à cet égard :

- la *Loi* et ses structures rudimentaires de gouvernance locales ont été imposées aux peuples qui y sont soumis;
- l'imposition d'une définition du statut d'Indien fondée sur la race reflète toujours dans une certaine mesure l'orientation assimilatrice originelle de la *Loi*;
- des notions étrangères de « bandes » et de « conseils de bande » ont été imposées au lieu de reconnaître les Premières nations comme des sujets, des nations et des peuples politiques ayant le droit de déterminer la citoyenneté autochtone;
- il y a absence de pouvoirs permettant de modifier des matières relevant de la gouvernance fondamentale (constitution interne) comme la nature et la durée du mandat, le régime électoral ou le choix des dirigeantes ou dirigeants (à l'exception des matières appartenant à la « coutume » pour les bandes dites sous régime coutumier).

Ces questions ont fait partie des discussions de politiques dans les projets antérieurs de modification de la *Loi sur les Indiens*. Il existe une incohérence fondamentale ou un manque de logique fondamental dans une politique législative qui vise à protéger les droits individuels à l'égalité des femmes et d'autres peuples autochtones à l'intérieur d'un régime de gouvernance qui ne reconnaît pas l'égalité au niveau collectif (égalité des peuples). D'autre part, le long passé de discrimination fondée sur le sexe qui tire son origine de la *Loi sur les Indiens* a eu des conséquences tellement graves et négatives pour les femmes autochtones que les organisations

les représentant ont fait valoir de manière convaincante que les droits individuels à l'égalité de ces dernières, particulièrement la protection contre la discrimination fondée sur le sexe, devaient être garantis dans toute initiative de réforme de cette loi.

Comme nous l'avons dit plus haut, les notions fondamentales employées dans la *Loi sur les Indiens* comme « Indien », « bande » et « conseil de bande » posent problème du point de vue des droits à l'égalité. Chacune a son histoire, qui est longue et complexe. Les Premières nations les voient généralement comme des notions juridiques étrangères. Elles ont été imposées dans le cadre de la politique fédérale qui visait à gêner et à supplanter un vaste ensemble de régimes politiques, de traditions juridiques et de valeurs et d'identités culturelles. À cette conséquence négative sur les droits collectifs des Premières nations, il faut ajouter les conséquences sur les droits individuels à l'égalité parce que l'imposition de ces notions a aussi empiété sur l'identité personnelle des Autochtones.

La mesure relative à la gouvernance des Premières nations annoncée par le ministre fédéral des Affaires indiennes en avril 2001 évite ces enjeux plus vastes en définissant la « gouvernance » de manière étroite et vague. Dans un document de travail, le MAINC explique la portée de la mesure telle que le gouvernement fédéral la conçoit.

> Lorsque nous parlons de gouvernance régie par la *Loi sur les Indiens*, nous ne parlons pas de gouvernance d'une nation par rapport à une autre nation, ni du droit inhérent à l'autonomie en vertu de la constitution canadienne ou du respect des traités [...] Dans cette initiative, « gouvernance » désigne simplement la manière dont une collectivité est administrée et les règles qui s'appliquent à son fonctionnement quotidien lorsque cette collectivité appartient à l'une des nombreuses Premières nations qui sont toujours assujetties à la *Loi sur les Indiens* et qui continueront de l'être pendant encore un certain temps (MAINC 2001b : 1).

Le ministre a exclu du champ de la mesure la discussion de questions touchant le statut d'Indien, l'appartenance à une bande ou la sphère de compétence.

La gouvernance, au sens où le gouvernement fédéral l'entend, ne comprend pas toutes les notions normalement englobées dans le mot « autonomie ». Cependant, la mesure du gouvernement fédéral en comprend plusieurs qui sont importantes comme l'élaboration et la mise en place de régimes électoraux et de sélection des dirigeantes ou dirigeants. Après tout, le pouvoir d'un peuple de décider de la manière de choisir ses chefs et de sa constitution est au coeur même des notions d'autonomie et de son droit à l'autodétermination.

Les droits à l'autonomie faisaient clairement partie du cadre d'étude qu'a utilisé le Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne pour examiner l'exception prévue à l'article 67 : « Nous avons considéré s'il convenait de recommander le maintien de l'article 67, son abrogation ou une modification de l'article qui reflète une nouvelle approche qui va dans le sens du développement de l'autonomie gouvernementale des Autochtones » (Ministère de la Justice 2000).

La position de principe officielle adoptée par le gouvernement fédéral admet le droit inhérent à l'autonomie comme un droit existant au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (MAINC 1995). Il reste à résoudre d'importantes questions touchant les rapports entre le droit inhérent des Premières nations à l'autonomie et la *Charte* en raison du vieux débat sur le sens de l'article 25 de la *Charte* qui protège (dans une mesure encore à déterminer) les droits ancestraux, issus de traités et autres des peuples autochtones de toute atteinte par l'application de cette dernière. L'article 25 de la *Charte* prévoit en partie : « Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada[23] [...] »

Les rapports entre la *Charte* et les droits à l'autonomie des Premières nations influent d'une certaine manière sur les rapports entre les « gouvernements coutumiers des bandes » en vertu de la *Loi sur les Indiens* et les valeurs libérales concernant les droits de la personne et émanant de la *Charte* et de la LCDP. Si l'exercice de formes de gouvernement coutumier ressortit à des droits préexistants, l'application de la LCDP pourrait avoir d'importantes répercussions constitutionnelles.

Le Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne a souligné qu'il était possible que le droit inhérent à l'autonomie inclue la compétence sur les droits de la personne. Larry Chartrand, professeur de droit spécialisé dans les droits autochtones, signale que ni la politique fédérale sur l'autonomie ni la CRPA dans ses recommandations ne prennent position dans un sens ou l'autre sur cette importante question (Chartrand 1999). Cette observation révèle une sérieuse lacune de la politique.

Le gouvernement fédéral pourrait étoffer sa politique de reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie dans le sens du respect des droits de la personne fondamentaux en y ajoutant deux principes clés, soit :

- que la compétence inhérente des Premières nations comprend le pouvoir d'adopter des chartes sur les droits de la personne;
- que les Premières nations sont tenues de respecter les normes internationales en matière de droits de la personne à l'instar des gouvernements fédéral et provinciaux.

L'ajout de ces principes inciterait les collectivités autochtones à débattre des droits de la personne et à adopter leurs propres chartes conformes aux normes internationales en la matière.

Pluralisme juridique, droit coutumier et égalité des sexes

L'effet de distorsion de la colonisation sur la définition de « coutume » ou de « tradition » est généralement une préoccupation des peuples colonisés qui cherchent à retrouver la maîtrise de leurs systèmes de gouvernance locale après un processus officiel de décolonisation. Le droit coutumier ou autochtone et ses rapports avec les droits à l'égalité protégés par la constitution d'un État et les normes internationales en matière des droits de la personne a été un important enjeu politique dans l'Afrique du Sud postapartheid, comme dans d'autres parties de l'Afrique et du Pacifique Sud. L'expérience de l'Afrique du Sud donne un bon aperçu du type de

questions que peut soulever la tentative d'intégrer le droit coutumier et les valeurs internationales en matière de droits de la personne à l'appareil judiciaire d'un pays. Elle montre aussi que cet appareil doit admettre la capacité inhérente des cultures indigènes et du droit indigène à changer avec le temps.

La constitution de l'Afrique du Sud postapartheid adoptée en 1996 contient de solides garanties d'égalité des droits et l'engagement ferme de respecter les normes internationales en matière de droits de la personne qui protègent les droits individuels et assurent l'égalité des sexes. La constitution reconnaît aussi les droits collectifs des groupes tribaux historiques et l'existence d'un droit indigène traditionnel ou droit coutumier. On n'a pas voulu perpétuer les droits « fondés sur la race » de l'ère de l'apartheid, mais plutôt tenter d'admettre le pluralisme juridique résultant de l'existence de diverses tribus ou divers peuples qui se sont retrouvés à l'intérieur des mêmes frontières nationales à la suite de la colonisation (Oomen 1999). Donc, bien que la constitution de l'Afrique du Sud s'appuie principalement sur des notions de démocratie libérale, elle admet aussi les pouvoirs traditionnels précoloniaux et préapartheid et leur réserve un rôle dans la supervision du traitement des lois et des coutumes indigènes. Ces pouvoirs sont assujettis à la constitution.

Jusqu'à tout récemment, on ne savait trop comment les incompatibilités éventuelles entre les garanties d'égalité des sexes et la protection constitutionnelle du droit coutumier pourraient être résolues. Après certaines décisions controversées des tribunaux, la question a été réglée depuis peu par le gouvernement national qui a adopté une loi sur les droits de la personne et sur l'antidiscrimination qui soumet spécifiquement les gouvernements exerçant des pouvoirs coutumiers ou traditionnels à l'obligation de respecter les garanties d'égalité des droits (*Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act*, 2000, article 1, xxviii). Cette loi contient également des dispositions qui imposent à toutes les personnes (y compris les « personnes morales ») des interdictions très précises concernant la discrimination fondée sur le sexe en plus de ses dispositions plus générales sur l'égalité et l'antidiscrimination. À cet égard, l'article 8 de la loi dispose :

> [*Traduction*] Sous réserve de l'article 6, une personne ne peut exercer une discrimination injuste contre une autre personne en raison de son sexe, y compris —
> (a) la violence fondée sur le sexe;
> (b) la mutilation des organes génitaux de la femme;
> (c) le régime empêchant les femmes d'hériter de biens familiaux;
> (d) toute pratique, y compris les pratiques traditionnelles, coutumières ou religieuses, qui porte atteinte à la dignité des femmes et mine l'égalité des femmes et des hommes, y compris la dignité et le bien-être de l'enfant fille;
> (e) toute politique ou conduite qui limite injustement l'accès des femmes aux droits fonciers, aux ressources financières et à d'autres ressources;
> (f) la discrimination au motif de grossesse;
> (g) limiter l'accès des femmes aux services ou avantages sociaux, notamment en matière de santé, d'éducation et d'assistance sociale;

(h) refuser l'accès à des possibilités, y compris l'accès à des services ou des possibilités de contrat de services rétribués, ou ne pas prendre les mesures pour répondre raisonnablement aux besoins de ces personnes;
(i) l'inégalité systémique des chances des femmes en raison de la division du travail fondée sur le sexe (Afrique du Sud).

Dans le préambule de cette loi, il est dit que l'Afrique du Sud a des obligations internationales en vertu de traités et de conventions dont la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

La reconnaissance du droit coutumier comme source de droit dans les constitutions postindépendance est le fait de nombreux pays d'Afrique et du Pacifique Sud. Le traitement du droit coutumier dans ces États présente des éléments communs, et notamment :

- le droit coutumier n'a pas été reconnu et a été supprimé ou marginalisé à l'époque coloniale;
- la sphère d'application admise du droit coutumier a généralement été limitée à des domaines comme le droit de la famille;
- les effets politiques et économiques du colonialisme qui se sont habituellement répercutés sur les rapports entre les sexes des populations autochtones et suivant la tradition culturelle de la population en question ont soit renforcé ses valeurs patriarcales préexistantes soit remplacé ses valeurs matriarcales;
- la déformation du droit coutumier en raison de sa codification, de l'application de la doctrine du précédent de la common law ou de sa manipulation explicite par les gouvernements coloniaux.

Cet aspect de la colonisation a créé des problèmes communs aux États qui, après leur indépendance, se sont efforcés d'intégrer des éléments du droit coutumier au système juridique postcolonial, notamment pour ce qui est :

- de définir et de déterminer le droit coutumier;
- de prouver son contenu;
- de résoudre les incompatibilités entre les droits de la personne et le droit coutumier, particulièrement en ce qui concerne l'égalité des sexes;
- de résoudre les incompatibilités entre le droit coutumier et le droit « officiel » (Care 2000).

Les traditions orales des cultures autochtones risquent fort de perdre leur souplesse lorsqu'on tente de leur donner une reconnaissance juridique formelle en se servant des traditions juridiques occidentales. Cela comprend les tentatives de conversion des traditions orales en codes juridiques écrits (« codification ») et les tentatives judiciaires de décrire le contenu du droit coutumier. Ces tentatives sont surtout caractéristiques des premières étapes de la décolonisation alors que les parties n'ont pas encore eu le temps de déterminer les répercussions patriarcales de la colonisation sur le droit coutumier et de trouver des moyens

de les corriger. Les droits à l'égalité des sexes semblent être ceux auxquels les tentatives de codification et de description du contenu du droit coutumier risquent le plus de porter atteinte (Castillo 2000; Manuh 1994-1995; Obiore 1995).

Thandabantu Nhlapo (1994-1995), avocat sud-africain spécialisé en droits de la personne, propose que, dans la renégociation d'un nouveau système de valeurs dans une société juridiquement pluraliste, les ensembles culturels concurrentiels soient considérés au moins conceptuellement égaux au départ et suggère que l'interdiction d'une pratique culturelle contrevenant aux droits de la personne soit fondée sur la notion de préjudice. Cette approche semble être celle que traduit la nouvelle *Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act* mentionnée ci-dessus. Dans cette loi, l'incompatibilité des normes fondées sur le droit coutumier est traitée au moyen de plusieurs critères généraux servant à déterminer quand une pratique culturelle doit céder le pas aux droits à l'égalité. Ces critères comprennent l'équité, l'atteinte portée à la dignité ou au bien-être des personnes et le principe de l'égalité des femmes et des hommes.

Les régimes de gouvernance coutumiers présentent des problèmes particuliers d'évaluation de l'égalité des sexes et de la vulnérabilité des femmes autochtones durant les premières étapes de la décolonisation (mise en oeuvre des droits à l'autonomie). Comment déterminer les valeurs précoloniales concernant les rapports entre les sexes et comment les distinguer des valeurs introduites sous influence coloniale sont des questions qui seront probablement soulevées. Le risque d'introduire un préjugé patriarcal ou d'autres préjugés provenant du système juridique dominant est une difficulté de l'exercice de l'autonomie pour toute Première nation. La diversité des cultures autochtones au Canada et l'histoire individuelle de leur contact avec les puissances colonisatrices rendraient la tâche particulièrement ardue.

De nombreux ouvrages relatent l'expérience d'autres pays qui ont essayé de reconnaître le droit coutumier et de l'incorporer à leur système juridique. Ils donnent à penser que la conciliation des valeurs soutenant les droits de la personne et des valeurs traditionnelles dans un milieu en évolution sur le plan économique, politique et social exige au départ que le système juridique reconnaisse que la culture est une entité dynamique (Fishbayn 1999).

Toutefois, cette façon de déterminer les valeurs culturelles fondamentales dans un contexte contemporain ne concorde pas avec la conception plutôt statique de la détermination des pratiques culturelles autochtones que montre l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans la cause *Van der Peet*[24]. Cet arrêt semble restreindre la définition des pratiques culturelles « autochtones » protégées en tant que droits autochtones aux seules pratiques qui sont à la fois centrales au peuple en question *et* ne sont pas partagées avec d'autres sociétés humaines. L'utilité d'une telle dichotomie semble contestable. On peut facilement imaginer qu'un peuple juge une pratique culturelle intégrale à sa culture même si elle est aussi celle d'autres cultures — comme le respect de l'environnement ou un principe culturel prônant le partage plutôt que l'accumulation des richesses. L'arrêt *Van der Peet* donne à penser qu'il existe une dichotomie regrettable et injustifiée entre les droits autochtones et les droits universels de la personne.

3. LA GOUVERNANCE ET LES DROITS À L'ÉGALITÉ DES FEMMES DES PREMIÈRES NATIONS

En matière de gouvernance, les femmes des Premières nations veulent avoir le droit de faire partie des organes de gouvernance et bénéficier de droits à une égalité matérielle dans la prise de décision des structures de gouvernance autochtones (comme les conseils de bande) et dans les décisions du gouvernement fédéral. Ces droits comprennent les suivants :

- des chances et des droits égaux de participer aux structures de gouvernance à titre de chef, de membre du personnel, d'électrice et de citoyenne;
- des chances et des droits égaux de participer aux processus de gouvernance (élections, référendums, scrutins de ratification, etc.);
- l'égalité matérielle et formelle sur le plan des mesures et des décisions qui sont prises par les gouvernements des Premières nations et qui touchent les droits et les intérêts des femmes autochtones (p. ex. l'accès égal aux programmes, services et ressources administrés ou contrôlés par les gouvernements autochtones, et l'égalité devant les règlements adoptés par ces derniers);
- l'égalité matérielle et formelle sur le plan des mesures et des décisions prises par le gouvernement fédéral en application de la *Loi sur les Indiens*.

Ces droits à l'égalité ne portent pas que sur la discrimination fondée sur le sexe. Les femmes autochtones sont tout aussi sérieusement touchées par la discrimination au titre d'autres motifs admis comme la race, la culture, la nationalité, la résidence (dans une réserve ou hors réserve), l'âge, la situation de famille et l'état matrimonial. L'étude des instances introduites en vertu de la LCDP au motif de traitement discriminatoire soit par le gouvernement fédéral soit par des conseils de bande offre des exemples concrets des difficultés auxquelles les femmes autochtones sont en butte dans leur vie et auxquelles elles veulent échapper en recherchant l'égalité à divers titres — race, sexe, état matrimonial, âge, appartenance à une bande et statut d'Indienne réinscrite conformément à la *Loi* C-31. Leurs plaintes de conduite discriminatoire visaient des décisions telles que :

- le refus d'un conseil de bande d'accorder un permis de construire;
- le refus d'un conseil de bande d'accepter une candidature au sein d'un comité sur le code d'appartenance;
- le refus d'un conseil de bande de délivrer un permis de chasse;
- le refus d'un conseil de bande d'accorder une maison ou d'étudier une demande de logement;
- le refus d'un conseil de bande d'étudier une demande d'inscription à un cours de langue autochtone;
- le refus d'un conseil de bande d'autoriser la résidence permanente à l'intérieur de la réserve;
- la cessation d'un emploi en raison de l'âge;

- le refus d'un conseil de bande et du MAINC d'admettre les enfants réinscrits à l'école d'une réserve;
- le refus du titre de membre d'une bande fondé sur la condition du « pourcentage de sang » énoncée dans un code d'appartenance à l'effectif d'une bande[25].

Recoupement des droits à l'égalité des femmes des Premières nations

L'examen des instances introduites en vertu de la LCDP, de la *Déclaration canadienne des droits* et de la *Charte des droits et libertés* révèle que la quête d'égalité des femmes autochtones ne peut être prise comme une simple recherche d'égalité en tant que femmes, car ces femmes présentent d'autres caractéristiques — appartenance à un groupe racialisé[26], membres de nations distinctes, résidence hors de réserves et état de mère ou de mère chef de famille, pour n'en nommer que quelques-unes — dont souvent on ne peut facilement ou logiquement faire abstraction[27]. Les femmes autochtones peuvent, dans nombre de situations juridiques et sociales qu'elles vivent, être l'objet d'une discrimination dont les motifs sont multiples. Les divers titres auxquels elles réclament l'égalité se chevauchent souvent dans beaucoup de situations. Ainsi, elles risquent d'être victimes des stéréotypes généraux sur les Premières nations, auxquels peuvent s'ajouter les stéréotypes sur les femmes ou ceux sur les femmes autochtones en particulier et aussi beaucoup d'autres stéréotypes comme ceux sur la femme chef de famille monoparentale.

Comme l'a expliqué Nitya Iyer (1997), spécialiste des droits à l'égalité, il pourra exister une forte preuve du traitement discriminatoire subi par une femme marquée comme appartenant à une race ou à une minorité, mais il sera peut-être plus difficile d'établir quel type ou combien d'idées préconçues jouent dans un cas particulier. Elle souligne également les hypothèses erronées généralement à la base de la théorie juridique de tous les droits à l'égalité canadiens, à savoir que tous les plaignants se distinguent de la norme cachée (blanc, homme, etc.) que par un seul aspect.

La Cour suprême du Canada a admis la discrimination fondée sur de multiples motifs et semble être consciente de la nécessité d'y appliquer une approche analytique différente[28]. Le problème est connu, mais les écrits n'en ont pas encore traité. La Cour aura la possibilité de se prononcer sur ce que Joanne St. Lewis (professeure de droit spécialisée dans les droits à l'égalité) a qualifié de « discrimination multiple » dans sa déposition à titre d'intervenante pour le Centre for Research action on Race Relations dans l'affaire *Lavoie* c. *Canada*[29].

Le gouvernement s'est toujours gardé d'aborder le problème de la discrimination dans le contexte des Premières nations, sauf lorsqu'il y a été contraint par une grande pression politique ou un arrêt de la Cour suprême. Il est particulièrement réticent à aborder la question délicate du droit au statut d'Indien. Suivant les idées reçues, les positions de l'Assemblée des Premières nations, d'une part, et de l'AFAC, d'autre part, sont extrêmement polarisées quant à la priorité des droits à garantir. Un choix impossible est habituellement présenté aux femmes, et à tous les autochtones en général, lorsque ces questions sont soulevées — accorder la priorité à l'autonomie ou aux droits à l'égalité des individus. Ce document propose que cette perception et les problèmes qui en découlent pourraient être atténués si les questions d'égalité des droits

étaient abordées d'une manière plus générale et plus intégrée dans le contexte autochtone et si on appliquait des notions moins eurocentriques dans le domaine des droits de la personne.

L'incompatibilité perçue des droits individuels et des droits collectifs ajoute un autre obstacle à l'avancement du débat sur la manière de protéger les droits à l'égalité des femmes des Premières nations. Un autre aspect important est de déterminer si la notion de droit dans les traditions juridiques occidentales et la place centrale qu'elles confèrent à l'individu concordent avec les valeurs culturelles traditionnelles des Premières nations et leurs régimes de gouvernance (Turpel-Lafond 1997).

Les personnes qui défendent les intérêts de l'Association des femmes autochtones du Canada s'entendent pour dire qu'avant la colonisation, beaucoup de cultures autochtones étaient nettement matrilinéaires et matrilocales en matière de gouvernance et de citoyenneté. Mais, elles insistent sur le fait que les conséquences de la colonisation et la situation actuelle très vulnérable des femmes autochtones exigent que toute initiative d'autonomie comprenne l'entière protection des droits individuels des femmes de participer à la gouvernance sans discrimination d'aucune sorte[30]. L'AFAC a toujours demandé l'application intégrale de la *Charte des droits et libertés* aux gouvernements autochtones ainsi que d'autres protections législatives des droits individuels au moyen de l'application de la *Loi canadienne des droits de la personne* ou de chartes autochtones.

Le spécialiste des droits à l'égalité John Borrows est d'avis que le sens et l'utilité des concepts de droit dans le contexte culturel autochtone doivent faire l'objet d'un dialogue au sein de la collectivité autochtone. Il souligne aussi que, malgré les vues différentes sur le rôle à donner aux droits individuels dans les structures de gouvernance des Premières nations, on continue de s'intéresser à l'utilisation des notions de droits pour faire avancer les revendications des peuples des Premières nations en tant qu'individus et collectivités.

Selon les conseilers juridiques de l'AFAC, la *Loi sur les Indiens* est la principale source d'oppression des femmes en matière de gouvernance. Dans une étude sur la justice pénale, Teressa Nahanee (1995 : 80-81) dit ce qui suit au sujet du rôle de cette loi.

> [*Traduction*] Il importe d'examiner les gouvernements « coutumiers » et élus prévus par la *Loi sur les Indiens* pour déterminer le rôle des femmes autochtones dans le système de justice pénale. C'est par ces gouvernements que les femmes autochtones ont été opprimées. L'oppression des droits des Indiennes en particulier ne vient pas des collectivités indiennes mêmes, mais de l'imposition du mécanisme de gouvernement fédéral. C'est essentiellement l'État blanc qui a imposé ses lois à la collectivité indienne et forcé les Indiennes à quitter leurs collectivités. C'est la *Loi sur les Indiens* qui a fait que ce sont principalement des hommes qui ont été élus chefs et membres des conseils. C'est principalement la *Loi sur les Indiens* qui a fait que les biens des réserves sont détenus par les hommes, et non par les femmes. Il est clair que la *Loi sur les Indiens*, en tant que loi du gouvernement fédéral, est assujettie à la *Charte*, est discriminatoire à l'endroit des Indiennes et doit être modifiée par voie législative ou judiciaire.

Le déséquilibre dans les rapports entre les sexes attribuable à l'effet discriminatoire de la *Loi sur les Indiens* antérieure à 1985 a été suivi d'une période de contestation de l'égalité des sexes lorsque les femmes réinscrites après 1985 ont tenté de retourner dans leurs collectivités. Le grand nombre de femmes réinscrites en quelques années à peine a exercé une pression sur les fonds des programmes et a donné lieu à la création de nouveaux obstacles pour bloquer l'accès des femmes qui faisaient la demande de fonds ou de services à leurs gouvernements autochtones (Fiske 1995; Eberts 2000).

L'opinion que les femmes des Premières nations ont été l'objet d'un traitement discriminatoire démesuré à cause des structures de gouvernance prévues par la *Loi sur les Indiens* fait fortement consensus. Il semble aussi être généralement admis que la cause en est autant le système établissant le droit au statut d'Indien et à l'appartenance à l'effectif d'une bande que les décisions rendues par les conseils et les chefs de bande en application de ce système. Si c'est le cas, alors un élément clé de toute stratégie favorable aux revendications touchant l'égalité des femmes des Premières nations dans les réformes de la gouvernance en vertu de la *Loi sur les Indiens* serait d'exiger l'examen de toutes les vieilles questions de droit à l'égalité que soulève toujours le système du droit au statut d'Indien et à l'appartenance à l'effectif d'une bande.

La position actuelle du gouvernement fédéral d'exclure ces vieilles questions de respect de la *Charte* dans ses consultations en rapport avec la mesure relative à la gouvernance des Premières nations porte atteinte à la crédibilité de ses efforts pour convaincre les Premières nations de la valeur de la *Charte* pour leurs collectivités. La position fédérale courante donne l'impression de n'être qu'un désir de se conformer sélectivement à la *Charte*. Cela risque d'avoir un effet négatif sur tout effort futur pour débattre la question de supprimer l'exemption de l'article 67 de la *Loi sur les Indiens* du champ d'application de la LCDP.

4. CONCLUSION

L'article 67 créant l'exception de la *Loi sur les Indiens* a donné un résultat positif, celui d'empêcher que la *Loi* dans son ensemble ne puisse être contestée au motif de discrimination raciale et de lui permettre de protéger d'importants droits collectifs des Premières nations. Malgré ses nombreuses lacunes, la *Loi sur les Indiens* a protégé les terres de réserve indiennes et d'autres droits collectifs importants pour la survie des Premières nations. La sauvegarde de ces droits est clairement dans l'intérêt des femmes autochtones comme dans celui des peuples autochtones en général.

Depuis l'adoption de la LCDP, il y a eu une importante réforme constitutionnelle et adoption des modifications visant à supprimer une bonne part de la discrimination fondée sur le sexe dans les dispositions sur le droit au statut d'Indien. Les droits collectifs des peuples autochtones sont désormais inscrits dans la constitution. La théorie de l'égalité des droits a également beaucoup évoluée depuis l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Par exemple, l'analyse de l'article 15 par la Cour suprême comporte des notions d'égalité matérielle. Cette analyse peut être utilisée de concert avec les garanties de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour justifier des mesures protectrices des droits collectifs autochtones. Ce raisonnement est implicite dans deux récents arrêts portant sur l'article 15 appliqué aux Premières nations — *Corbiere* et *Lovelace*[31]. Autrement dit, des dispositions spécifiques de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres mesures législatives visant à protéger les droits collectifs des Premières nations peuvent être valablement appliquées. Par contre, des dispositions ou des mesures spécifiques portant sur les droits à l'égalité, prises *au sein de* la collectivité autochtone conformément à des dispositions spécifiques de la *Loi sur les Indiens* ou à d'autres mesures législatives, peuvent être contestées en invoquant les dispositions de la *Charte* en matière d'égalité sans mettre tout le régime législatif en danger.

Par contre l'exception prévue à l'article 67 de la LCDP peut protéger des mesures ou des décisions prises en vertu de la *Loi* qui portent atteinte aux droits à l'égalité des femmes autochtones dans leur collectivité. Comme l'affirme Larry Chartrand (1999), on peut faire valoir que le maintien de l'exemption de l'article 67 va à l'encontre de la politique et de l'initiative législative du projet de loi C-31 en ce sens qu'il autorise les bandes à exercer une discrimination contre des personnes réinscrites en vertu de ce projet de loi en invoquant cette exemption.

Une deuxième justification de l'exception au moment de son adoption a été l'intention de ne pas faire obstacle aux discussions alors en cours avec la Fraternité des Indiens du Canada sur une réforme globale de la *Loi sur les Indiens*. Ces discussions étant terminées depuis longtemps, cette justification n'existe plus.

Aussi, il n'y a eu ni réforme globale de la *Loi sur les Indiens* ni résolution nationale sur l'autonomie gouvernementale. Un grand nombre de faits prouvent que les femmes autochtones et leurs enfants sont l'objet de discrimination pour ce qui concerne les services au niveau de la collectivité depuis l'adoption de la modification de 1985 à la *Loi sur les Indiens*. L'exemption de l'article 67 interdit le recours à la LCDP pour tenter de corriger quoi que ce soit relevant de

la prise de décision locale autorisée par la *Loi sur les Indiens* ou toute mesure ou décision prise par le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi*. Pour la majorité des collectivités des Premières nations, ni les droits ancestraux ni la voie politique n'ont fourni, pour de telles situations, des recours utilisables à la place de la LCDP.

La vulnérabilité particulière des femmes et des enfants autochtones réinscrits en vertu des modifications de 1985 exige un certain redressement. On aurait dû depuis longtemps aborder la question du fonctionnement anormal de l'article 67. Alors, il faut se demander quelles autres réformes législatives devraient accompagner l'abrogation ou la modification de l'exception prévue à l'article 67 et quelle forme donner au processus de consultation des Premières nations et des femmes des Premières nations sur ce sujet.

Comme l'auteure l'a fait valoir dans ce document, les droits à l'égalité des femmes autochtones sur des sujets aussi vitaux que l'identité individuelle sont l'objet d'atteintes en vertu de la *Loi sur les Indiens*. La discrimination sexiste explicite des dispositions sur le statut d'Indien et l'appartenance à une bande a été presque entièrement supprimée de la *Loi*, mais pas complètement. En outre, les dispositions exerçant une discrimination fondée sur le sexe comme l'ancien alinéa 12(1)*b*) ont été remplacés par une discrimination fondée sur l'ascendance dans la détermination du droit au statut d'Indien, qui se répercute négativement sur les femmes autochtones comme sur tous les Autochtones. Les modifications de 1985 ont accru le nombre de catégories juridiques arbitraires d'« Indiens » et ont fourni la base au comportement discriminatoire des collectivités autochtones. De nombreux pouvoirs ont été accordés aux collectivités, mais sans qu'on les accompagne de ressources suffisantes pour répondre aux besoins les plus fondamentaux de tous les membres (le logement en fournit un exemple parfait). De telles circonstances créent un terrain propice à la discrimination par la prise de décisions fondée sur les diverses catégories juridiques créées par la *Loi*. Il serait injuste et excessif d'insister pour que les conseils de bande traitent équitablement tous les Indiens inscrits ou tous les membres de leur bande tout en négligeant les questions fondamentales liées à la *Charte* qui sont à la base de cette discrimination. L'auteure conclut que les recommandations du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne ne vont pas assez loin précisément pour cette raison.

Nombre des recommandations élaborées par Mary Eberts (2000) pour le Comité de révision portent sur cette question de politique fondamentale. Elle recommandait la suppression de l'exemption et l'adoption d'un article semblable à l'article 25 de la *Charte* et l'annulation du paragraphe 6(2) de la *Loi sur les Indiens* — la disposition clé qui détermine le droit au statut d'Indien fondé sur la règle d'un quart d'ascendance autochtone.

Larry Chartrand (1999), d'autre part, rejette l'ajout d'une disposition inspirée de l'article 25 de la *Charte* pour plusieurs raisons[32]. Il favorise l'annulation de l'exemption de l'article 67 combinée à une disposition interprétative pour les Premières nations qui serait provisoirement assujettie à la LCDP jusqu'à la mise en oeuvre des droits à l'autonomie gouvernementale. C'est la position adoptée par le Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne dans son rapport final.

Un autre choix serait de mentionner la protection des droits ancestraux et issus de traités prévue à l'article 25 de la *Charte* et l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* dans le préambule d'une nouvelle LCDP et d'ajouter une disposition interprétative comme le suggère Larry Chartrand et le Comité de révision. Toutefois, toutes ces façons d'éliminer l'exception de la *Loi sur les Indiens* (article 67) doivent être débattues par les Premières nations dans le cadre d'une consultation approfondie sur le rôle des droits de la personne dans les collectivités autochtones.

En dépit des différences bien connues concernant la place que la collectivité autochtone accorde aux droits individuels et collectifs dans les réformes de la gouvernance ou de l'autonomie gouvernementale, il est possible de relever des points qui pourraient servir à amorcer le dialogue. En voici quelques-uns :

- En vertu de la *Loi sur les Indiens*, les femmes autochtones ont subi dans le passé diverses formes de discrimination fondée sur la race, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille et le lieu de résidence.

- La discrimination attribuable à la *Loi sur les Indiens* a eu des conséquences négatives sur les possibilités pour les femmes autochtones de participer pleinement aux structures de gouvernance créées par la *Loi sur les Indiens*.

- Le passé de discrimination causé par la *Loi sur les Indiens* a toujours un effet sur la condition sociale et politique des femmes autochtones.

- Les questions de politique non résolues concernant le statut d'Indien, l'appartenance à une bande et les notions autochtones de citoyenneté sont fondamentalement liées aux questions de gouvernance en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

- Dans les cultures autochtones contemporaines, l'idée de la supériorité d'un sexe sur l'autre n'est acceptée ni comme principe général ni comme pratique culturelle.

- Les lois doivent défendre la dignité de la personne sur les plans individuel et collectif et non y porter atteinte.

- Il faut respecter la liberté des peuples de discuter des sujets qui, selon eux, concernent leur dignité en tant qu'êtres humains.

- Il est souhaitable qu'il y ait un dialogue entre les individus et les peuples sur ce qui est nécessaire pour garantir la dignité humaine.

On ne pourra concrétiser une vision vraiment globale de la théorie des droits à l'égalité dans le contexte des Premières nations que si le paragraphe 6(2) est supprimé *et* si la notion d'appartenance à une bande est remplacée par la reconnaissance appropriée de la citoyenneté autochtone en tant que statut politique reflétant le statut de nations et de peuples des Premières nations.

Il appartient aux collectivités autochtones de répondre à des questions telles que la manière dont la *Loi sur les Indiens* et d'autres influences coloniales ont modifié la perception des Premières nations de leurs propres traditions juridiques et de leurs propres valeurs culturelles. Les informations et la grande gamme de perspectives qu'exigera une discussion nationale visant à apporter un début de réponse à ces questions doivent d'abord être débattues au sein des collectivités.

Il n'y a jamais eu ni possibilité ni processus de discussion structurée et assistée entre les Premières nations et le Canada sur les points en litige intéressant l'application de la *Charte* aux gouvernements des Premières nations en dehors des discussions de la réforme constitutionnelle dans une ambiance lourdement chargée. Aucun appui financier ne favorise le dialogue au sein des collectivités autochtones sur des textes relatifs aux droits de la personne comme la LCDP. Ces circonstances constituent des obstacles concrets à la pleine réalisation des droits à l'égalité des femmes autochtones.

Il sera impossible d'obtenir et de garantir l'égalité matérielle des femmes autochtones en tant que femmes, en tant qu'Autochtones et au plan individuel et collectif, simplement en annulant l'exception de la LCDP et en y ajoutant une disposition interprétative. L'élimination des inégalités découlant de la *Loi sur les Indiens* et du système juridique canadien représente une tâche monumentale. C'est cette réalité qui, souvent, fait obstacle aux tentatives du gouvernement fédéral de convaincre les Premières nations d'accepter les réformes fragmentaires qu'il propose dans ses efforts bien intentionnés de corriger certains des pires aspects de la *Loi sur les Indiens* quand une révision complète semble politiquement réalisable. Ces considérations politiques mises de côté, le dialogue sur les droits de la personne au sein des collectivités autochtones apparaît comme un objectif politique souhaitable pour toutes les parties intéressées et serait certainement dans l'intérêt des femmes autochtones.

Recommandations

1. La participation aux structures de gouvernance à titre de chefs, de conseillères ou de représentantes est manifestement un moyen par lequel les femmes autochtones peuvent influer sur le contenu des lois et des décisions qui ont une incidence sur tous les aspects de leurs droits à l'égalité. Il est recommandé que les Premières nations et le Canada envisagent, dans toute réforme de la gouvernance en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou d'une autre loi, d'inclure une disposition portant sur les droits des femmes autochtones de participer à la gouvernance des Premières nations en tant qu'égales.

2. L'AFAC et diverses Premières nations ont beaucoup débattu la notion de chartes autochtones et s'y sont beaucoup intéressées. Il reste un important travail à faire pour aider les femmes et les collectivités autochtones à articuler leur vision des droits de la personne dans le contexte et dans une perspective autochtones. La mise sur pied d'un Institut sur la gouvernance des Premières nations et l'existence de plusieurs organisations nationales autochtones s'intéressant à ces sujets offrent un véhicule pour amorcer le dialogue[33]. Étant donné la récente controverse au sujet des motifs derrière la mesure relative à la gouvernance des Premières nations lancée par les Affaires indiennes, décider

d'utiliser un ensemble de travaux réalisés par un organe indépendant comme l'Institut sur la gouvernance des Premières nations sera peut-être une bonne façon de procéder. Les groupes de femmes autochtones doivent avoir de véritables possibilités d'aider à concevoir et à réaliser certains de ces travaux pour garantir que les droits à l'égalité des sexes et les autres droits à l'égalité des femmes autochtones recevront le traitement approprié. Il est donc recommandé d'accorder des fonds pour mener une consultation des femmes autochtones et des organisations nationales des Premières nations et pour aider les collectivités intéressées à élaborer, au niveau local, des chartes autochtones.

3. Il y aurait lieu d'instituer des consultations entre le gouvernement fédéral et les Premières nations sur les questions en litige concernant le respect de la *Charte* et touchant le droit au statut d'Indien et à l'appartenance à une bande, et, en particulier, de considérer l'annulation du paragraphe 6(2) de la *Loi sur les Indiens*.

4. Le gouvernement fédéral devrait envisager des moyens qui permettraient d'abandonner le régime du statut d'« Indien », des « bandes » et de l'« appartenance à l'effectif d'une bande » de la *Loi sur les Indiens* au profit d'une loi reconnaissant aux Premières nations le statut de nations au Canada.

5. Il est recommandé que le gouvernement fédéral envisage d'actualiser sa politique sur le droit inhérent à l'autonomie en reconnaissant aux Premières nations la compétence en matière de droits de la personne dans leurs collectivités et adopte comme position de principe que les Premières nations ont l'obligation comme lui et les gouvernements provinciaux de respecter les normes internationales concernant les droits de la personne.

BIBLIOGRAPHIE

Race et théorie de l'importance de la race

Backhouse, Constance. 1999. *Colour-Coded: A Legal History of Racism in Canada, 1900-1950*. Toronto : University of Toronto Press.

Crenshaw, Kimberlé Williams. 1988. « Race, Reform and Retrenchment: Transformation and Legitimation in Antidiscrimination Law », *Harvard Law Review*, 101 : 1331.

Flacks-Jatta, JoHanna G. 1994. « Constructive Race: The Integration of Personal, Social and Legal Identity in an American Indian Experience with Title VII », (Case Note: *Perkins* v. *Lake County Department of Utilities.*), *American Indian Law Review*, 473.

Harris, Cheryl I. 1993. « Whiteness as Property », *Harvard Law Review*, 106 : 1707.

Lopez, Ian F. Haney. 1994. « The Social Construction of Race: Some Observations on Illusion, Fabrication, and Choice », *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review*, 29 : 1.

Omi, Michael et Howard Winant. 1986. *Racial Formation In The United States*, New York et Londres : Routledge.

Powell, John A. 1997. « The "Racing" of American Society: Race Functioning as a Verb Before Signifying as a Noun », *Law & Inequality*, 15 : 99.

Race, sexes et autres recoupements

Alexander, M. Jacqui. 1997. *The Third Wave: Feminists' Perspectives on Racism*, Latham, New York : Kitchen Table/Women of Color Press.

Berry, David S. 1998. « Contextualising International Women's Rights: Canadian Feminism, Race and Culture », *Legal Feminisms, Feminisms Theory and Practice*, Aldershot : Dartmouth Publishing Co. and Ashgate Publishing Ltd.

Billson, Mancini J. 1991. « Interlocking Identities: Gender Ethnicity and Power in the Canadian Context », *Revue internationale d'études canadiennes/International Journal of Canadian Studies*, 3 : 49.

Boivin, Michelle. 1999. « The Category of "Woman/Women" in Discrimination Based on Sex », *Canadian Journal of Legal Studies*, 14 : 203.

Crenshaw, Kimberlé. 1989. « Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics », *University of Chicago Legal Forum*, 139.

Crooms, Lisa A. 1997. « Individual Rights and Intersectional Identities or, "What Do Women's Rights Have To Do With the Race Convention?" », *Howard Law Journal*, 40 : 619.

Duclos, Nitya. 1990. « Lessons of Difference: Feminist Theory on Cultural Diversity », *Buffalo Law Review*, 38 : 325.

Gana, Ruth L. 1995. « Which "Self"? Race and Gender In The Right To Self-Determination As A Pre-requisite To The Right To Development », *Wisconsin International Law Journal*, 14 : 33.

Grillo, Trina, et Stephanie M. Wildman. 1991. « Obscuring the Importance of Race: The Implication of Making Comparisons Between Racism and Sexism (or Other -Isms) », *Duke Law Journal*, 397.

Harris, Angela P. 1996. « Foreword: The Unbearable Lightness of Identity », *Berkeley Women's Law Journal*, 11 et *African-American Law & Policy Report*, Joint Issue 207.

———. 1990. « Race and Essentialism in Feminist Legal Theory », *Stanford Law Review*, 42 : 581.

hooks, bell. 1990. *Yearning: Race, Gender and Cultural Politics*, Toronto : Between the Lines.

Hope, Lewis. 1998. « Global Intersections: Critical Race Feminist Human Rights And Inter/national Black Women », *Maine Law Review*, 50 : 309.

Iyer, Nitya. 1997. « Disappearing Women: Racial Minority Women in Human Rights Cases », *Les femmes et l'État canadien/Women and the Canadian State*, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, p. 241.

Kambel, Ellen-Rose. 1999. « Are Indigenous Rights for Women Too? Gender Equality and Indigenous Rights in the Americas: the Case of Surinam », *Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives*, sous la dir. de Titia Loenen and Peter R. Rodrigues. The Hague : Kluwer Law International.

Kline, Marlee. 1989. « Race, Racism and Feminist Legal Theory », *Harvard Women's Law Journal*, 12 : 115.

Lewis, Joanne S. 1997. « The Entire Woman: Immigrant and Visible Minority Women », *Les femmes et l'État canadien/Women and the Canadian State*, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, p. 262.

Minow, Martha. 1990. *Making All the Difference: Inclusion, Exclusion, and American Law*, Ithaca, New York : Cornell University Press.

Nzegwu, Nkiru. 1994. « Confronting Racism: Towards the Formation of a Female-Identified Alliance », *Canadian Journal of Women and the Law/Revue Femmes et droit*, 7 : 15-33.

Parashar, Archana. 1993. « Essentialism or Pluralism: The Future of Legal Feminism », *Canadian Journal of Women and the Law/Revue Femmes et droit*, 6 : 328.

Post, Deborah Waire. 1990-1991. « Reflections on Identity, Diversity and Morality », *Berkeley Women's Law Journal*, 6 : 136.

Razack, Sherene. 1993. « Exploring Omissions and Silences in Law Around Race », *Investigating Gender Bias: Law, Courts, and the Legal Profession*, sous la dir. de Joan Brockman , Toronto : Thompson Educational Publishing Inc., p. 38.

———. 1990-1991. « Speaking for Ourselves: Feminist Jurisprudence and Minority Women », *Revue Femmes et droit/Canadian Journal of Women and the Law*, 4 : 440.

Satzewich, Vic et Terry Wotherspoon. 1993. *First Nations, Race, Class and Gender Relations*, Nelson Canada.

Stark, Barbara. 2000. « Bottom Line Feminist Theory: The Dream of a Common Language », *Harvard Women's Law Journal*, 227.

Thornhill, Esmeralda M.A. 1993. « Regard sur le racisme: Perspectives juridiques à partir d'un vécu noir », *Revue Femmes et droit/Canadian Journal of Women and the Law*, 6 : 1.

———. 1985. « Focus on Black Women! », *Canadian Journal of Women and the Law/Revue Femmes et droit*, 1 : 153.

Tran, Luan-Vu, N. 1996. « The Canadian Charter of Rights and Freedoms: Justification, Methods and Limits of a Multicultural Interpretation », *Columbia Human Rights Law Review*, 28 : 33.

Femmes autochtones

Allen, Paula Gunn. 1986. *The Sacred Hoop: Recovering the Feminine in American Indian Traditions*, Boston : Beacon Press.

Brodribb, Somer. 1984. « Traditional Roles of Native Women in Canada », *Revue Femmes et droit/Canadian Journal of Women and the Law*, 4 : 85.

LaChapelle, C. 1982. « Beyond Barrier: Native Women and the Women's Movement », *Still Ain't Satisfied: Canadian Feminism Today*, sous la dir. de M. Fitzgerald, Toronto : The Women's Press, p. 259.

Osennontion et Skonaganleh:rá, 1989, « Our World », *Canadian Woman Studies/Les cahiers de la femme*, 10 : 7.

Association des femmes autochtones du Canada (AFAC). 1992a. *Matriarchy and the Canadian Charter: A Discussion Paper*, Ottawa : AFAC.

———. 1992b. *Native Women and Aboriginal Treaty Rights: A Discussion Paper*, Ottawa : AFAC.

———. 1992c. *Native Women and the Canada Package: A Discussion Paper*, Ottawa : AFAC.

———. 1992d. *Native Women and the Charter: A Discussion Paper*, Ottawa : AFAC.

———. 1992e. *Native Women and Self-Government*, Ottawa : AFAC.

———. 1986. *Guide to Bill C-31: An Explanation of the 1985 Amendments to the Indian Act*, Ottawa : AFAC.

Bayefsky, Anne. 1982. « The Human Rights Committee and the Case of Sandra Lovelace », *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, 120 : 244.

Bartlett, Richard. 1986. « Indian Self-Government, the Equality of the Sexes and Application of Provincial Matrimonial Laws », *Revue canadienne de droit familial/Canadian Journal of Family Law*, 5 : 188.

Blumer, Irena. [s.d.]. *Native Women and Equality before the Courts*, Ottawa : Association of Women and the Law/Association nationale de la femme et du droit.

Chiste, Katherine Beaty. 1994. « Aboriginal Women and Self-Government: Challenging Leviathan », *American Indian Culture and Research Journal*, 18 : 19.

Drummond, Susan G. 1994. « Aboriginal Women and Self-Government », *Aboriginal Women's Law Journal*, 1 : 53.

Dunkley, Katherine. 1992. *Indian Women and the Indian Act*, Ottawa : Bibliothèque du Parlement.

Fiske, Jo-Anne. 1995-1996. « The Supreme Court and Grand Law: Changing Significance of Customary Law for Aboriginal Women of British Columbia », *British Columbia Studies*, 105 : 183.

———. 1995. « Political Status of Native Indian Women: Contradictory Implications of Canadian State Policy », *American Indian Culture and Research Journal*, 19 : 1.

———. 1990-1991. « Native Women in Reserve Politics: Strategies and Struggles », *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 30 : 121.

Gray, Marcie J. 1994. « Native Women and the Charlottetown Accord: Proposal to Protect Individual Gender Rights in Aboriginal Self-Government », *Aboriginal Women's Law Journal*, 1 : 25.

Green, Joyce. 1993. « Constitutionalising Patriarchy: Aboriginal Women and Aboriginal Government », *Forum constitutionnel/Constitutional Forum*, 4 : 110.

———. 1985. « Sexual Equality and Indian Government: An Analysis of Bill C-31 », *Native Studies Review*, 1 : 81.

Hawkins, Jennifer. 1994. *Native Women and Self-Government: Planning for the Future*, Ottawa : Association nationale de la femme et du droit.

Holmes, Joan. 1997. *Bill C-31, Equality or Disparity? The Effects of the New Indian Act on Native Women*, Ottawa : Conseil consultatif de la situation de la femme.

Isaac, Thomas. 1995. « Self-Government, Indian Women and Their Rights of Reinstatement Under the Indian Act: A Comment on Sawridge Band v. Canada », *Canadian Native Law Reporter*, 4 : 55.

Isaac, Thomas and Mary Sue Maloughney. 1992. « Dually Disadvantaged and Historically Forgotten?: Aboriginal Women and the Inherent Right of Self-Government », *Revue de droit manitobain/Manitoba Law Journal*, 453.

Jackson, Margaret. 1994. « Aboriginal Women and Self-Government », *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la dir. de John H. Hylton Saskatoon : Purich Publishing, p. 180.

Jamieson, Kathleen. 1986. « Sex Discrimination and the Indian Act », *Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization*, sous la dir. de J.R. Ponting, Toronto : McClelland & Stewart, p. 112.

———. 1979. « Multiple Jeopardy: The Evolution of the Native Women's Movement », *Atlantis*, 4(2) : 157.

———. 1978. *Indian Women and the Law in Canada: Citizens Minus*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services.

Jeffries, T.M. 1991. « Sechelt Women and Self-Government », *British Columbia Studies*, 89 : 87.

Jones, Camille. 1985. « Towards Equal Rights and Amendment of Section 12(1)(b) of the Indian Act: A Post-Script to Lovelace v. Canada », *Harvard Women's Law Journal*, 8 : 195.

Jones, M.J.B. 1984. « Sexual Equality, the Constitution and Indian Status: A Comment on s. 12(1)(b) of the Indian Act », *Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice/Windsor Year Book of Access to Justice*, 4 : 4.

Jordan, Elizabeth. 1995. « Residual Sex Discrimination in the Indian Act: Constitutional Remedies », *Journal of Law and Social Policy/Revue des lois et des politiques sociales*, 11 : 213.

Kirby, Peter. 1985. « Marrying Out and Loss of Status: The Charter and the New Indian Act Legislation », *Journal of Law and Social Policy/Revue des lois et des politiques sociales*, 1 : 77.

Kirkness, Verna. 1987. « Emerging Native Woman », *Canadian Journal of Women and the Law/Revue Femmes et droit*, 2 : 408.

Klein, Laura F. et Lillian Ackerman. 1995. *Women and Power in Native North America*, Norman : University of Oklahoma Press.

Koshani, Jennifer. 1998. « Aboriginal Women, Justice and the Charter: Bridging the Divide », *University of British Columbia Law Review*, 23 : 23.

Krosenbrink-Gelissen, Liliane E. 1993. « The Canadian Constitution, the Charter and Aboriginal Women's Rights: Conflicts and Dilemmas », *International Journal of Canadian Studies/Revue internationale d'études canadiennes*, 7-8 : 207.

———. 1991. *Sexual Equality as an Aboriginal Right: The Native Women's Association of Canada and the Canadian Constitutional Process on Aboriginal Matters 1982-1987*, Saabrucken : Veriag Breitenback Publishers.

McGoldrick, Dominic. 1991. « Canadian Indians, Cultural Rights and the Human Rights Committee », *International and Comparative Law Quarterly*, 658.

McIvor, Sharon D. 1999. « Aboriginal Women's Legal Strategies », *Women's Legal Strategies in Canada: A Friendly Assessment*, sous la dir. de Radha Jhappan, Toronto : University of Toronto Press.

———. 1996. « Self-Government and Aboriginal Women », *Ten Years Later: The Charter and Equality for Women* », sous la dir. de Margaret A. Jackson, Vancouver : Université Simon Fraser, p. 77.

———. 1995a. « Aboriginal Self-Government: The Civil and Political Rights of Women », Thèse de maîtrise en droit, Université Queen's.

———. 1995b. « Aboriginal Women's Rights as "Existing Rights" », *Canadian Woman Studies/Les cahiers de la femme*, 34.

———. 1994. « The Indian Act as Patriarchal Control of Women », *Aboriginal Women's Law Journal*, 1 : 41.

McIvor, Sharon et Teressa Nahanee. 1991. « Aboriginal Women in the Legal Profession », Appendice 11 au *Report of the Canadian Bar Association Task Force on Gender Equality in the Legal Profession,* Ottawa : Association du Barreau canadien.

Montour, Martha. 1987. « Iroquois Women's Rights in Respect to Matrimonial Property on Indian Reserves », *Canadian Native Law Reporter*, 4 : 1.

Monture-Angus, Patricia. 1995a. « A First Journey in Decolonized Thought: Aboriginal Women and the Application of the Charter », *Thunder in My Soul: A Mohawk Woman Speaks*, Halifax : Fernwood Press, p. 31.

———. 1995b. « Organizing Against Oppression: Aboriginal Women, Law and Feminism », *Thunder in My Soul: A Mohawk Woman Speaks*, Halifax : Fernwood Press, p. 169.

Moss, Wendy. 1997. « The Canadian State and Indian Women: The Struggle for Sex Equality Under the Indian Act », *Women and the Canadian State/Les femmes et l'État canadien*, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, p. 79.

———. 1991. « Indigenous Self-Government in Canada and Sexual Equality Under the Indian Act: Resolving Conflicts Between Collective and Individual Rights », *Queen's Law Journal*, 15 : 279.

Murphy, Michael. 1996. « After All, Violence Not A Traditional Value: First Nations, Self-Government, Gender Equality and the Charter », *Ten Years Later: The Charter and Equality for Women*, sous la dir. de Margaret A. Jackson Vancouver : Université Simon Fraser, p. 39.

Nahanee, Teressa. 1997. « Indian Women, Sex Equality and the Charter », *Women and the Canadian State/Les femmes et l'État canadien*, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, p. 89.

———. 1996. « Aboriginal Women and Self-Government », *Ten Years Later: The Charter and Equality for Women*, sous la dir. de Margaret A. Jackson, Vancouver : Université Simon Fraser, p. 27.

———. 1993. « Dancing with the Gorilla: Aboriginal Women, Justice and the Charter », *Aboriginal Peoples and the Justice System, Report of the Roundtable on Aboriginal Justice Issues*, Royal Commission on Aboriginal Peoples, Ottawa : Approvisionnements et services Canada, p. 359.

———. 1992. « Native Women and the Charlottetown Package: Plain Language Version ». Inédit. Rédigé pour la réunion du conseil d'administration de l'AFAC, Ottawa, 12-13 septembre 1992.

Penner, Holly. 1988. « Background Paper – Bill C-31 An Act to Amend the Indian Act », Association nationale de la femme et du droit.

Sanders, D.E. 1984. « Indian Status: A Women's Issue or an Indian Issue? », *Canadian Native Law Reporter*, 4 : 30.

———. 1975. « Indian Women: A Brief History of Their Roles and Rights », *Revue de droit de McGill/McGill Law Journal*, 21 : 656.

———. 1974. « The Indian Act and the Bill of Rights », *Revue de droit d'ottawa/Ottawa Law Review*, 6 : 397.

———. 1971. « The Bill of Rights and Indian Status », *University of British Columbia Law Review*, 7.

Sillman, Janet (ed.). 1992. *Enough is Enough: Aboriginal Women Speak Out*, Canadian Scholars Press.

Smandych, Russel et Gloria Lee. 1995. « Women, Colonization and Resistance: Elements of an Amerindian Autohistorical Approach to the Study of Law and Colonialism », *Native Studies Review*, 10 : 21.

Turpel, Mary Ellen. 1994. « Aboriginal Women and Matrimonial Property: Feminist Responses », Toronto : Faculté de droit, Université de Toronto.

———. 1987. « Discrimination and the 1985 Amendments to the Indian Act: Full of Snares for Women », *Rights and Freedoms*, Septembre, vol. 6.

Turpel-Lafond, Mary Ellen. 1997. « Patriarchy and Paternalism: The Legacy of the Canadian State for First Nations Women », *Women and the Canadian State/Les femmes et l'État canadien*, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, p. 64.

Weaver, Sally. 1974. « Judicial Preservation of Ethnic Indian Status Group Boundaries: The Iroquois Case », Collection Mercure du Musée national de l'Homme, Service canadien d'ethnologie, communication n° 17, Ottawa : Musées nationaux du Canada.

Femmes autochtones et droits à l'égalité aux États-Unis

Christofferson, Chris. 1992. « Tribal Courts' Failure to Protect Native American Women: A Reevaluation of the Indian Civil Rights Act », *Yale Law Journal*, 101 : 169.

Dunaway, Wilma. 1997. « Rethinking Cherokee Acculturation: Agrarian Capitalism and Women's Resistance to the Cult of Domesticity, 1800-1838 », *American Indian Culture and Research Journal*, 121 : 55.

Dussias, Allison. 1999. « Squaw Drudges, Farm Wives, and Dann Sisters' Last Stand: American Indian Women's Resistance to Domestication and the Denial of Their Property Rights », *North Carolina Law Review*, 77 : 637.

James, M. Annette. 1992. « American Indian Women: At the Center of Indigenous Resistance in Contemporary North America », *The State of Native America: Genocide, Colonization and Resistance*, Boston : South End Press, p. 311.

Miller, Bruce G. 1994. « Contemporary Tribal Codes and Gender Issues », *American Indian Culture and Research Journal*, 18 : 43.

Shoemaker, Nancy. 1995. *Negotiators of Change: Historical Perspectives on Native American Women*, Routledge.

Williams, Robert A. Jr. 1990. « Gendered Checks and Balances: Understanding the Legacy of White Patriarchy in an American Indian Cultural Context », *Georgia Law Review*, 1019.

Wittstock, Laura Waterman. 1976. « Native American Women in the Feminist Milieu », *Contemporary* Native *American Address*, sous la dir. de John Maestas, Salt Lake City : Brigham Young University Press.

Droits collectifs et individuels : Droit constitutionnel canadien

McNeil, Kent. 1996. « Aboriginal Governments and the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *Osgoode Hall Law Journal*, 34 : 61.

———. 1988. « The Constitution Act, 1982, Sections 25 and 35 », *Canadian Native Law Reporter*, 1 : 1.

———. 1982. « The Constitutional Rights of the Aboriginal Peoples of Canada », *Supreme Court Law Review*, 2 : 254.

Sanders, Douglas 1992. « Aboriginal Self-Government », Paper presented to CBA Conference, Constitutional Entrenchment of Aboriginal Self-Government, 27-28 mars 1992.

———. 1983. « The Rights of Aboriginal Peoples of Canada », *Revue du Barreau canadien/ Canadian Bar Review*, 61 : 314.

Slattery, Brian. 1987. « Understanding Aboriginal Rights », *Revue du Barreau canadien/ Canadian Bar Review*, 66 : 727.

———. 1983. « The Constitutional Guarantee of Aboriginal and Treaty Rights: (1982-83) », *Queen's Law Journal*, 8 : 232.

Spaulding, Richard. 1995. « Are Aboriginal Rights Discriminatory? », Thèse de maîtrise en droit, Université Queen's.

———. 1989. « Equality Rights: What Is To Gain For Aboriginal Peoples? », Communication faite à l'atelier sur les droits ancestraux et issus de traités, Ottawa : Programme de contestation judiciaire.

Turpel, Mary Ellen. 1991. « Aboriginal Peoples and the Canadian Charter: Interpretive Monopolies, Cultural Differences », *Canadian Perspectives on Legal Theory*, sous la dir. de R. Devlin, Toronto: Emond Montgomery, p. 507.

Turpel, Mary Ellen/Aki-Kwe. 1989. « Aboriginal Peoples and the Canadian Charter of Rights and Freedoms: Contradictions and Challenges », *Canadian Woman studies/Les cahiers de la femme*, 10 : 49.

Wildsmith, Bruce H. 1988. *Aboriginal Peoples and Section 25 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Saskatoon : University of Saskatchewan Native Law Centre.

Théorie des droits de la personne : Droits collectifs et individuels, universalité et relativisme culturel

Borrows, John. 1994. « Contemporary Traditional Equality: The Effect of the Charter on First Nations Politics », *Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick Law Journal*, 43 : 19.

Carey, Simon A. et Peter Jones. 2001. *Human Rights and Global Diversity,* Frank Cass & Co.

Donnelly, Jack. 1989. *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press.

———. 1984. « Cultural Relativism and Universal Human Rights », *Human Rights Quarterly*, 6 : 400.

———. 1982. « Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique of Non-Western Conceptions of Human Rights », *American Political Science Review*, 76 : 303.

El-Obaid, E.A. et K. Appiagyei. 1996. « Human Rights in Africa – A New Perspective on Linking the Past to the Present », *Revue de droit de McGill/McGill Law Journal*, 41 : 819.

Freeman, Marsha A. 1994. « Women, Law and Land at the Local Level: Claiming Women's Rights in Domestic *Legal* Systems », *Human Rights Quarterly*, 16 : 559.

Fulice, William A. et Richard Falk. 1996. *Taking Suffering Seriously: The Importance of Collective Human Rights*, SUNY Series in Global Conflict and Peace, State University of New York.

Green, Joyce A. 2000. « The difference debate: reducing rights to cultural favours », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 33 : 13.

Hazelhurst, Kayleen M. (ed.). 1995. *Legal Pluralism and the Colonial Legacy: Indigenous Experiences of Justice in Canada, Australia and New Zealand*, Avebury.

Hocking, Barbara (ed.). 1988. *International Law and Aboriginal Rights*, Brisbane : The Law Book Company Limited.

Howard, Rhoda E. 1986. « Human Dignity, Human Rights and Political Regimes », *American Political Science Review*, 80 : 801.

Jacobs, Lesley A. 1991. « Bridging the Gap Between Individual and Collective Rights with the Idea of Integrity », *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 4 : 375.

McDonald, Leighton. 1998. « Can Collective and Individual Rights Co-exist? », *Melbourne University Law Review*, 22 : 310.

McWhinney, Ed. 1984. *Les Nations Unies et la formation du droit : relativisme culturel et idéologique et formation du droit international pour une époque de transition*, Holmes & Meier Publishers Inc.

Medicine, Beatrice. 1993. « North American Indigenous Women and Cultural Domination », *American Indian Culture and Research Journal*, 17 : 121.

Mendolsohn, Oliver et Upendra Baxi. 1994. *The Rights of Subordinated Peoples*, Delhi : Oxford University Press.

Nunn, Kenneth B. 1997. « Law as a Eurocentric Enterprise », *Law & Inequality*, 15 : 323.

Savell, Kristin Louise. 1996. « Wrestling with Contradictions: Human Rights and Traditional Practices Affecting Women », *Revue du droit de McGill/Mcgill Law Journal*, 41 : 781.

Wilson, Richard A. (ed.). 1999. *Human Rights, Culture and Context: Anthropological Perspectives*, Pluto Press.

Wright, Shelley. 1995. « The Individual in International Human Rights: Quebec, Canada and the Nation-State », *Saskatchewan Law Review*, 59 : 37.

Premières nations et théorie des droits à l'égalité

Boldt, M. and J.A. Long. 1985. « Tribal Philosophies and the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *The Quest for Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, sous la dir. de M Boldt et J.A. Long, Toronto : University of Toronto Press, p. 165.

Boldt, Menno. 1973. « Indian Leaders in Canada: Attitudes Towards Equality, Identity and Political Status », Thèse de doctorat, Université Yale.

Borrows, John. 1994. « Contemporary Traditional Equality: The Effect of the Charter on First Nations Politics », *University of New Brunswick Law Journal/Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick*, 43: 19.

Burr, Sherri L. 1995. « Indian Culture and Spirituality: Some Reflections on the Shaping and Sharing of Cultural Values », *St. Thomas Law Review*, 7 : 473.

Jhappan, Radha. 1993. « Inherency, Three Nations and Collective Rights: The Evolution of Aboriginal Discourse from 1982 to the Charlottetown Accord », *International Journal of Canadian Studies/Revue internationale d'études canadiennes*, 7-8 : 225.

Starr, Vina. 1992. « The Charter and Aboriginal Rights », *The Charter: Ten Years Later*, Actes du colloque d'avril 1992 de l'Association du Barreau canadien et du ministère de la Justice, Cowansville, Québec : Les Éditions Yvon Blais, p. 153.

Droit coutumier et droits à l'égalité

Bank, Leslie et Roger Southall. 1996. « Traditional Leaders In South Africa's New Democracy », *Journal of Legal Pluralism*, 38 : 407.

Care, Jennifer Corrin. 2000. « The Status of Customary Law in the Fiji Islands After the *Constitutional Amendment Act, 1997* », *Journal of South Pacific Law*, 4.

Castillo, R. Aída Hernández. 2000. « National Law and Indigenous Customary Law: The Struggle for Justice of Indigenous Women in Chiapas, Mexico », étude faite par l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social dans le cadre du processus d'examen de Beijing +5.

Currie, Iain. « The Future of Customary Law: Lessons from the Lobolo Debate », *Acta Juridica*, 10 : 146.

Fishbayn, Lisa. 1999. « Litigating The Right To Culture: Family Law In The New South Africa », *International Journal of Law, Policy and the Family*, 13 : 147.

Gadacz, Rene R. 1993. « Customary law: terror of colonialism or orphan of tradition? », Response to Obiora, « Reconsidering African Customary Law », (réponse à l'article de L. Amede Obiora dans le même numéro, p. 217) (Customary Law: Problems and Possibilities), *The Legal Studies Forum*, 17(3) : 261.

Kaganas, Felicity et Christina Murray. 1994. « The Contest Between Culture And Gender Equality Under South Africa's Interim Constitution », *Journal of Law and Society*, 21 : 409.

Manuh, Takyiwaah. 1994-1995. « The Women, Law and Development Movement in Africa and the Struggle for Customary Law Reform », *Third World Legal Studies*, 8 : 207.

Obiore, Amede L. 1995. « New Skin, Old Wine: (En)Gaging Nationalism, Traditionalism and Gender Relations », *Indiana Law Review*, 28 : 575.

Oomen, Barbara. 1999. « Group Rights In Post-Apartheid South Africa: The Case of the Traditional Leaders », *Journal of Legal Pluralism*, 44 : 73.

Roberts, Richard. 1993. « Colonialism and customary law in Africa: a response to Leslye Obiora », (réponse à l'article de L. Amede Obiora dans le même numéro, p. 217) (Customary Law: Problems and Possibilities). *The Legal Studies Forum*, 17(3) : 253-259.

Nhlapo, Thandabantu. 1994-1995. « Indigenous Law and Gender in South Africa: Taking Human Rights and Cultural Diversity Seriously », *Third World Legal Studies*, 8 : 49.

Gouvernance et autonomie gouvernementale

Assemblée des Premières nations. 1992. *To The Source: The First Nations Circle on the Constitution*, Commissioners' Report. Ottawa: Assemblée des Premières nations.

Assemblée des Premières nations-Affaires indiennes et du Nord Canada (APN/AINC) Initiative conjointe d'élaboration des politiques. 2000. « Memberships Issues » (Document de travail provisoire, 7 mai 2000) dans *Fini l'agent des sauvages, une ère nouvelle s'offre à nous : Rétablir les gouvernements des Premières nations.* Rapport de la rencontre nationale, (Services financiers et fiduciaires du Ministère) et de la mise en oeuvre de la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens* telle qu'elle a été adoptée par la Chambre des communes le 12 juin 1985. Chambre des communes, août 1988, fascicule n° 46, Procès-verbaux et témoignages, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, Deuxième session de la 33e Législature.

B. Morse & Associates Consultants Ltd. 2001. *Corbiere and the Supreme Court's Vision of Governance.* Janvier.

Canada, Ministère de la Justice. 2000. *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision.* Rapport du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Ottawa : Ministère de la Justice.

Canada, Chambre des communes. 1978. *Débats de la Chambre des communes*. Compte rendu officiel. Troisième session de la 30e Législature, vol. IV, pp. 3921-3922.

Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien. 2001a. « Partie III – Rapport sur les plans et les priorités ». *Affaires indiennes et du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires, Budget des dépenses 2001-2002*, Ottawa: Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

———. 2001b. *Les collectivités d'abord : la gouvernance des Premières nations*, Mai.

———. 2000a. *Données ministérielles de base – 1999.* Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, février.

———. 2000b. Communiqué, 12 mai.

———. 1999. *Politique sur l'analyse comparative de l'égalité des sexes.* Ottawa : ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

———. 1997. *Rassembler nos forces : Plan d'action du Canada pour les questions autochtones.* Ottawa: ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

———. 1995. *L'autonomie gouvernementale des autochtones : Guide de la politique fédérale.* Ottawa : ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

———. 1996. « Conversion to Community Election System Policy. » Novembre.

Canada, Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens. 1983. *L'autonomie politique des Indiens au Canada.* Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, procès-verbaux du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, Première session de la 32e Législature, fascicule n° 40, octobre.

Canada, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. 2000. *Forger de nouvelles relations : L'autonomie gouvernementale des Autochtones au Canada.* Février.

Canada, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord. 1988. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord.* Deuxième session de la 33e Législature, fascicule n° 37.

Canada, Comité permanent de la justice et des questions juridiques. 1977. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, concernant le projet de loi C-25, Loi visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée.* Deuxième session de la 30e Législature, 1976-1977, Congrès du travail du Canada, Question n° 7. (3 mars 1977).

———. 1976-1977a. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, concernant le projet de loi C-25, Loi visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée.* Deuxième session de la 30e Législature, 1976-1977, fascicule n° 15.

———. 1976-1977b. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, concernant le projet de loi C-25, Loi visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée.* Deuxième session de la 30e Législature, 1976-1977, fascicule n° 9.

Canada. Sous-comité sur les femmes indiennes et la *Loi sur les Indiens* du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien. 1980, 1981,

1982. *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien*. Première session de la 32e Législature, fascicule n° 2.

Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). 1997a. « Les femmes », *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*. Chapitre 2 du volume 4, Perspectives et Réalités.

———. 1997b. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*. Chapitre 9 du volume 1.

South Africa, Republic of. 2000. *Government Gazette*. Vol. 416, No. 20876. 9 février.

Tobias, John L. 1983. « Protection, Civilization, Assimilation: An Outline History of Canada's Indian Policy », *The Western Canadian Journal of Anthropology*, 4 : 13.

Loi canadienne sur les droits de la personne

Canada, Comité permanent de la justice et des questions juridiques .1976-1977c. *Procès-verbaux et témoignages du* Comité *permanent de la justice et des questions juridiques, concernant le projet de loi C-25, Loi visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée*. Deuxième session de la 30e Législature, 1976-1977, Fédération canadienne des associations de droits de l'homme, fascicule n° 10A, p. 51-52.

Chartrand, Larry N. 1999. « Exemption visant la *Loi sur les Indiens* – Options de réforme de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* », Étude réalisée pour le Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Un sommaire de l'étude se trouve à l'adresse <http://www.chrareview.org/pubs/indact1f.html>.

Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. 2000. *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*. Ottawa : Ministère de la Justice.

———. 1999. *Document de consultation du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne*. Juillet.

Eberts, Mary. 2000. *Les droits des femmes autochtones sont aussi des droits de la personne*. Étude réalisée pour le Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Un sommaire de l'étude se trouve à l'adresse <http://www.chrareview.org/pubs/ebertsf.html>.

Etherington, Brian. 2000. « Promises, Promises, Notes on Diversity and Access to Justice », *Queen's Law Journal*, 26 : 43.

NOTES

[1] *Loi modifiant la Loi sur les Indiens*, Lois du Canada 1985, ch. 27.

[2] *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), 1982, ch. 11, par. 35(4).

[3] *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, Lois du Canada 1999, ch. 24.

[4] *Corbiere* c. *Canada*, [1999] 2 R.C.S 203. La Cour a également admis un nouveau motif d'allégation de discrimination en vertu de l'article 15 de la *Charte*, soit l'« autochtonité-lieu de résidence ».

[5] Voir par exemple la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, par. 75(1), 75(2), 77(2).

[6] *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 67.

[7] *Ibid.*

[8] Voir la description des recommandations de l'AFAC au sujet de la LCDP dans Eberts (2000).

[9] *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6.

[10] *Robichaud* c. *Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 2 R.C.S. 84, à la p. 90 par le juge LaForest.

[11] Voir, par exemple, Canada (1977). L'Association du Barreau canadien et le Conseil consultatif de la situation de la femme ont également pris cette position malgré la tentative de Gordon Fairweather en comité de les inciter à appuyer la suppression complète et immédiate de l'exception. Le Conseil a dit qu'il pourrait comprendre l'exclusion générale de la *Loi sur les Indiens*, mais qu'il ne pourrait ni comprendre ni admettre que rien ne soit fait pour annuler les dispositions de la *Loi sur les Indiens* exerçant une distinction fondée sur le sexe.

[12] Voir, par exemple, Fédération canadienne des associations de droits de l'homme dans *Procès-verbaux et témoignages du* Comité *permanent de la justice et des questions juridiques, concernant le projet de loi C-25, Loi visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée*. Deuxième session de la 30e Législature, 1976-1977, fascicule n° 10A (Canada 1976-1977c).

[13] *Canada (Commission des droits de la personne)* c. *Gordon Band Council* (Cour d'appel fédérale).

[14] Voir, par exemple, APN-AINC (2000).

[15] *Courtois* c. *Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1991] 1 *Canadian Native Law Reporter*. 40 (Tribunal canadien des droits de la personne). Mary Eberts (2000) explique de manière assez détaillée le rôle du gouvernement fédéral et des

conseils de bande assujettis à la *Loi sur les Indiens* dans diverses formes de discrimination imposées aux femmes des Premières nations.

[16] *Raphael* c. *Montagnais du Lac Saint-Jean Band,* (1975) 23 Canadian Human Rights Reporter, D/259 (Tribunal canadien des droits de la personne).

[17] [1997] R.C.S. 358.

[18] *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, article 2.

[19] *Bone* c. *Sioux,* (1996) 107 Federal Trial Reports 133 (Cour fédérale, section de première instance).

[20] Voir, par exemple, Nahanee (1996 : 34-37).

[21] *Sawridge Band* c. *Canada,* [1995] 4 Canadian Native Law Reporter 121 (Cour fédérale, section de première instance).

[22] *Sawridge Band* c. *Canada,* [1997] 215 National Reporter 133 (Cour d'appel fédérale).

[23] *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, Loi constitutionnelle de 1982 (R.-U.) 1982, ch. 11, art. 25.

[24] *R* c. *Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507.

[25] Voir, par exemple, Raphael c. Montagnais du Lac Saint-Jean Band, (1975) 23 Canadian Human Rights Reporter. D/259 (Tribunal canadien des droits de la personne); Desjarlais c. Piapot Band No. 75, (1989) 12 Canadian Human Rights Reporter. D/466 (C.A.F.); Courtois c. Canada (*ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*), [1991] 1 Canadian Native Law Reporter. 40 (Tribunal canadien des droits de la personne); Jacobs c. Mohawk Council of Kahnawake, [1998] 3 Canadian Native Law Reporter. 68.

[26] La « racialisation » est le processus par lequel des attributs comme la couleur de la peau, la langue, le lieu de naissance et les pratiques culturelles acquièrent une importance sociale à titre de signes distinctifs (Constance Backhouse, 1999 : 148). La race est un concept social qui n'a pas de fondement biologique (Lopez 1994; Powell 1997 : 104-105).

[27] Une étude des questions complexes d'identité devant lesquelles se retrouvent les femmes des Premières nations en raison de la législation fédérale et de la pensée juridique européenne est donnée dans Turpel-Lafond (1997 : 64).

[28] Voir, par exemple les observations de la juge L'Heureux-Dubé dans *Corbiere* c. *Canada*, [1999] 2 R.C.S. par. 67.

[29] *Lavoie* c. *Canada*, N° de dossier 27427, appel de la décision de la Cour d'appel fédérale, en délibéré à la Cour suprême du Canada, 12 juin, C.S.C., Bulletin 2001, p. 1121.

[30] Voir Teressa Nahanee (1993 : 359 ; 1997 : 90); McIvor (1996 : 77). Pour un point de vue opposé, voir Turpel-Lafond (1997 : 64) et Starr (1992 : 153).

[31] *Corbiere* c. *Canada*, [1999] 2 R.C.S. 203; *Lovelace* c. *Ontario* [2000] R.C.S. 950.

[32] Selon lui, ou bien une telle disposition ne serait pas nécessaire à cause de la disposition de la *Charte*, ou bien, suivant l'interprétation qu'on en ferait, elle pourrait servir d'exemption générale comme le présent article 67 de la LCDP.

[33] Le gouvernement fédéral s'est engagé à établir des « centres de ressources de gouvernance » dans *Rasssembler nos forces : plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (AINC 1997 : 15). On peut trouver des renseignements sur l'Institut sur la gouvernance des Premières nations au site Web de ce dernier à l'adresse http://www.fngi.ca.